UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Etude historique et descriptive

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques)

SOUTENUE DEVANT LAFACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le 24 Mars 1926 à 13 h. 30

PAR

Mohamed MOHARRAM

PRÉSIDENT : M. DESLANDRES, Doyen de la Faculté de Droit.
SUFFRAGANTS : MM. JAPIOT, professeur à la Faculté de Droit.
GUILLOIS, professeur à la Faculté de Droit.

DIJON
IMPRIMERIE J. BERNIGAUD ET PRIVAT
15, Rue Bossuet, 15
—
1926

Thèse
Dijon
1926

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

Etude historique et descriptive

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques)

SOUTENUE DEVANT LAFACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le 24 Mars 1926 à 13 h. 30

PAR

Mohamed MOHARRAM

PRÉSIDENT : M. DESLANDRES, Doyen de la Faculté de Droit.
SUFFRAGANTS : MM. JAPIOT, professeur à la Faculté de Droit.
GUILLOIS, professeur à la Faculté de Droit.

DIJON
IMPRIMERIE J. BERNIGAUD ET PRIVAT
15, Rue Bossuet, 15
—
1926

*18690

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A MES CHERS PARENTS

" Si vous voulez la paix, préparez-là "

ANATOLE FRANCE.

« Je crois invinciblement que la science et la paix triompheront de l'ignorance et de la guerre, que les peuples s'uniront non pour détruire, mais pour édifier, et que l'avenir appartiendra à ceux qui auront le plus fait pour l'humanité souffrante ».

PASTEUR.

INTRODUCTION

La Cour permanente de justice internationale qui siège à La Haye depuis le 15 février 1922 a été créée en exécution du pacte de la Société des Nations, placé en tête du traité de paix de Versailles et des grands traités qui l'ont suivi, et dont l'article 14 est ainsi conçu : « Le Conseil (de la Société des Nations) est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette cour connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ». En insérant cette disposition dans le texte du Pacte, le Congrès de la Paix réuni à Paris, en 1919, ne faisait que reprendre une idée déjà ancienne, mais dont la réalisation avait jusqu'alors constamment échoué.

Depuis longtemps les hommes qui poursuivent l'idéal d'une paix permanente entre les nations proposent l'aménagement de la Société internationale sur des bases nouvelles, et songent notamment à mettre à la disposition des États des juridictions internationales

conçues sur le même type que les tribunaux internes qui, dans chaque nation, ont mis fin aux guerres et aux querelles privées (1).

Dans les anciens projets de paix perpétuelle basés sur l'organisation d'une Société des Nations, on trouve déjà l'idée d'une justice internationale réalisée sous la forme d'une Cour permanente à laquelle les États devraient recourir pour le règlement de leurs différends. On trouve cette idée dans le nouveau Cynée d'Emeric Crucé, au XVII^e siècle, sous la forme d'une assemblée des délégués des princes, réunie de préférence à Venise et dont tous les litiges internationaux devaient relever. Vers 1600, dans les grands desseins que Sully attribuait, dans ses Mémoires, à Henri IV figure le projet d'un Conseil formé des quinze Dominations dont serait composée la chrétienté d'Europe, et qui du consentement d'elles toutes, demeurerait l'arbitre amiable de leurs différends. Dans son « Mémoire pour rendre la paix perpétuelle », paru en 1717, l'abbé de Saint-Pierre prévoit l'arbitrage obligatoire de tous les litiges par l'assemblée générale des plénipotentiaires des alliés, perpétuellement réunie. Fichte, dans son ouvrage paru à Iéna, en 1796, « Le droit des Gens et le droit cosmopolite » propose entre les États, la conclusion d'une sorte de contrat social, et au sein de l'alliance ainsi formée, la création d'un tribunal de l'Alliance dont tous les différends soulevés entre les membres alliés devraient relever, sans exception. Les déci-

---

(1) On trouvera dans un article de Th.-W. BALCH (L'évolution de l'arbitrage international) dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1908, p. 266-280, l'analyse d'un grand nombre de projets de constitution d'une cour internationale du XIV^e au XIX^e siècle.

sions de ce tribunal devaient être ramenées à exécution par l'armée de l'Alliance, formée des contingents fournis par ses membres. Dans son « Essai » paru en 1726 l'américain Penn préconise la formation d'une diète permanente composée des délégués des princes souverains de l'Europe et qui serait appelée à trancher tous les différends internationaux au nom de la justice par un vote au scrutin secret à la majorité des trois quarts.

L'anglais Bentham, dans son projet de paix perpétuelle, propose l'établissement d'une juridiction plus semblable aux tribunaux internes, d'un véritable tribunal international d'arbitrage ; il est vrai que si les décisions de ce tribunal étaient obligatoires, rien n'était prévu pour leur exécution par la force ; pour Bentham il faut éviter le recours à la contrainte, mais insérer dans la convention qui unirait les États, une clause garantissant la liberté de la presse dans chaque nation, de sorte que les décisions du tribunal puissent jouir d'une publicité illimitée et que l'opinion publique en assure le respect.

Le caractère commun de tous ces projets antérieurs au XIX^e^ siècle, c'est d'intégrer la juridiction internationale dans une organisation politique de la Société des États. Très généralement, la fonction juridictionnelle est ainsi confiée à l'assemblée de diplomates qui préside à la société des États et qui a surtout un rôle politique ; ainsi, on ne se trouve pas en présence d'un tribunal vraiment indépendant et capable de ne s'inspirer que du droit positif dans ses sentences. Seuls les projets de Fichte, et surtout celui de Bentham distinguent dans la société qu'ils imaginent, un organe spécialisé dans la fonction juridictionnelle à côté du

Conseil ou de la Diète chargée d'une direction politique.

Dans les premiers essais de réalisation positive d'une juridiction internationale, à l'époque des Conférences de La Haye de 1899 et de 1907, les idées de Bentham furent rappelées dans un ouvrage paru en anglais à Londres en 1906 : « L'arbitre en conseil ». Aux conférences de La Haye, il ne fut d'ailleurs pas question de pourvoir la Société des États d'une organisation politique, sous la présidence d'un conseil ou d'une assemblée permanente, mais seulement de mettre à la disposition des États gardant par ailleurs toute leur indépendance, une juridiction internationale à laquelle il était en principe facultatif de recourir en cas de litige. La Cour permanente d'arbitrage créée à La Haye en 1899 n'était même pas, en réalité, un tribunal permanent ; elle consistait uniquement dans une liste, un album d'arbitres, offert au libre choix des États désireux de recourir à un arbitrage. La Cour de justice arbitrale dont la création est décidée en principe à la Conférence de La Haye de 1907, n'a jamais pu être formée, car il fut impossible de s'entendre sur le mode de nomination des juges. Quant à la Cour internationale des prises, bien que sa composition ait pu être fixée, elle ne put entrer en fonction parce qu'il fut impossible d'arriver à un accord sur les règles de droit qu'elle aurait à appliquer.

Après l'échec des Conférences de La Haye on voit apparaître un projet limitant l'organisation d'une juridiction internationale à un petit nombre d'États ; tel est l'objet d'une conférence dont les États-Unis prennent l'initiative en 1910 et qui réunit la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la grande République américaine.

De leur côté, les États de l'Amérique Centrale parviennent à établir en 1906 une Cour de justice dont la compétence était obligatoire pour tous les litiges pendants entre les contractants.

Mais en 1917 cette Cour cesse d'exister par le non renouvellement de la convention qui était à la base de son établissement.

On trouve de nouveau l'idée d'une organisation politique de la Société des États jointe à l'établissement d'une juridiction permanente dans les projets qui au cours de la guerre mondiale sont les précurseurs immédiats du Pacte de la Société des Nations de 1919.

Le projet du « covenant » qui émane de la Ligue pour assurer le maintien de la paix, *Leage to enforce peace*, fondée à Philadelphie en 1915 par l'ancien président des États-Unis, Taft, prévoit le recours obligatoire à un tribunal arbitral avant toute déclaration de guerre, en cas de litige international. Les puissances associées devraient recourir à la contrainte contre tout associé qui ne respecterait pas cette obligation, mais, en revanche, aucune sanction matérielle n'était prévue pour l'exécution des sentences judiciaires, et aucune organisation politique ne venait se greffer sur la ligue. En Angleterre, le projet de Bryce préconise la création à la fois d'une Cour internationale chargée d'arbitrer les différends au point de vue du droit, et un Conseil de diplomates investi d'une mission de conciliation.

En Allemagne, en 1918, Erzeberger propose la formation d'une assemblée de délégués des États siégeant à La Haye, mais pour le jugement des litiges internationaux il n'y aurait pas eu de tribunal orga-

nisé, seulement des arbitres désignés par les États comme dans l'ancienne pratique de l'arbitrage. Un Autrichien, au contraire, Lammasch, place en tête de son organisation de la Société des États une Cour suprême internationale composée de 18 juges titulaires et de 18 juges suppléants, élus à égalité de vote par tous les membres de la Société ; cette Cour aurait été obligatoirement compétente pour tout litige ; cependant, les États restent libres de recourir à un tribunal d'arbitrage international, jugeant sur une autre base que celle du droit et formé de membres choisis par les États, comme dans la Cour permanente d'arbitrage de 1899. De plus, la Société avait deux autres organes, un Conseil de conciliation et une Conférence quinquennale pour le développement du droit international.

Dans les origines immédiates du Pacte de la Société des Nations (1) au sein de certains projets on retrouve l'idée d'une juridiction internationale permanente. Parmi les projets anglo-saxons, on ne retrouve rien à ce sujet dans le projet Phillimore (20 mars 1918) ni dans les projets de Lord Ribert Cecil et du général Smuts qui en sont issus.

Du côté du président Wilson, l'idée d'une Cour de justice internationale est d'abord avancée par le colonel House, dans son projet de covenant, mais elle n'est pas reprise dans le premier projet Wilson.

Le projet, que le jurisconsulte britannique Sir Cecil Hurst et le jurisconsulte américain Miller présentent le 3 février 1919, ne mentionne pas non plus l'éta-

---

(1) D'après le professeur de LA PRADELLE, *Cours de doctorat*, Paris, 1924-1925.

blissement d'une cour de justice permanente; le président Wilson tint compte dans une deuxième rédaction de son projet des idées du général Smuts, et de celles de Lord Robert Cecil ; il approuva, d'autre part, le projet Hurst-Miller, mais on ne trouve nulle part dans ces textes l'idée d'une Cour de justice.

C'est dans les projets italiens et français et dans les projets élaborée par les neutres, la Suisse et les États scandinaves, que la création d'une Cour internationale de justice est formellement prévue, sur le modèle des juridictions nationales.

L'établissement d'une cour permanente de justice est annoncé alors dans l'article 14 du projet de Pacte qui est publié le 14 février 1919, ainsi concu : « Le Conseil exécutif (de la S. D. N.) arrêtera le plan de création d'une Cour permanente de justice internationale. Cette cour, dès son établissement, aura compétence pour entendre et juger toute question que les parties s'accorderont à considérer comme susceptible d'être arbitrée par elle aux termes du précédent article (art. 13). Le Pacte enfin reprend à peu près cette rédaction, en donnant toutefois à la Cour, avec une compétence juridictionnelle, une compétence facultative.

Mais au Congrès de la Paix, on s'est bien gardé de tenter immédiatement de créer la Cour, d'indiquer les limites de son autorité, sa composition, la portée de ses sentences. Le pacte s'abstient prudemment de toute indication et évite de se prononcer sur les nombreux problèmes que soulève l'organisation d'une justice internationale.

Ces problèmes, les promoteurs de l'idée d'une justice internationale n'en ont pas toujours eu une vision

bien nette ; et maintenant qu'une réalisation concrète s'offre à nous, il importe plus que jamais d'en prendre conscience afin d'apprécier la vraie portée des solutions obtenues.

Il est d'une bonne méthode de prendre pour point de comparaison la justice interne telle qu'elle s'offre à nous après une pratique de plusieurs siècles.

La justice nationale fonctionne au sein d'une société qui est basée sur la subordination des membres à une autorité supérieure. C'est cette autorité qui détermine dans des lois écrites le droit en vigueur à un moment donné et qui le ramène à exécution en créant des services publics. La justice est un de ces services, créé par cette autorité supérieure ; elle puise le fondement de sa compétence obligatoire et du caractère exécutoire de ses décisions dans la loi, manifestation de volonté de la puissance publique ; la force publique intervient pour assurer le respect de ses sentences (1).

La justice internationale est appelée à fonctionner au sein d'une société qui, à l'inverse de la société nationale, est inorganisée. La société internationale étant inorganique, ne peut pas agir par elle-même, elle ne peut pas créer de services publics, elle ne peut pas imposer le recours à un tribunal à ses membres, déterminer le droit applicable par ce tribunal, sanctionner ses sentences par la mise en mouvement d'une force publique.

Dans cette société, les États qui en sont les membres, n'ayant pas de supérieurs communs, sont eux-

---

(1) V. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, tome I, p. 760 et sq.

mêmes à la fois les sujets de droit et les facteurs d'élaboration du droit. L'État n'est lié que par les règles de droit qu'il a reconnues : c'est le principe général ; sans doute, quelques règles s'imposent aux États, indépendamment de toute reconnaissance ; ce n'est là cependant qu'une petite réserve ; les membres de la société internationale sont évidemment tenus de respecter mutuellement leurs compétences respectives, mais dans leur sphère d'activité propre, ils sont indépendants et ne peuvent être liés que par leur volonté. En tous cas, dans l'exécution de ce qu'ils croient être leurs droits en vertu du droit qu'ils ont reconnu, ils ne dépendent de personne, car il n'y a pas une société organisée, un pouvoir constitué auquel ils puissent faire appel. Une justice ne peut donc exister, sous la forme d'un tribunal permanent, que sur la base d'un accord conclu entre les nations, et ce tribunal ne puisera son autorité que dans cet engagement contractuel à l'exclusion de toute disposition législative émanée d'une autorité supérieure. Il n'y aura ainsi jamais à proprement parler un service public international judiciaire, mais seulement une institution organisée par les sujets de la Société internationale, compétents dans la mesure où ces derniers l'auront accepté et appliquant le droit qu'ils auront eux-mêmes déterminé. Quant à la sanction de ses sentences, ce tribunal n'aura à son service aucune force publique, et les États resteront seuls maîtres de leur exécution.

Sans doute, il ne faut pas attacher une trop grande importance à cette absence d'une force publique à l'appui des décisions judiciaires internationales. On sait que la force publique dans les sociétés nationales

ne joue à l'heure actuelle qu'un rôle relativement effacé. La loi est observée et exécutée lorsque l'immense majorité pense que c'est le devoir de chaque citoyen d'observer la loi. Il y a aussi des mobiles d'intérêt qui entrent en jeu. Les commerçants qui seraient tentés de violer les règles du Code de commerce ne le feraient pas parce que cela leur nuirait plutôt que cela ne leur profiterait. Le sentiment de l'intérêt et le sentiment du devoir sont des garanties du respect du droit bien plus fortes que le déploiement de la force publique, dans le domaine interne. Il en est de même dans le domaine international. Par suite le juge international n'est pas au point de vue de la force exécutoire de ses décisions aussi éloigné du juge interne qu'on pourrait le croire.

Au point de vue juridique, il y a des différences bien plus profondes entre ces deux sortes de juges dans les trois autres points que voici : d'abord dans ce fait que le juge international n'est pas institué par une autorité publique, mais par les plaideurs éventuels eux-mêmes, ensuite dans ce que sa compétence est, elle aussi, à la discrétion des futurs justiciables qui, à l'avance, en déterminent l'étendue ou la fixent à l'occasion du litige, enfin, dans ce que le droit que le juge appliquera est fait par ses futurs justiciables et doit être reconnu par eux pour leur être imposé.

C'est de là que résultent toutes les difficultés d'organisation d'une justice internationale ; difficulté quant à la création du tribunal, quant à la délimitation de ses attributions, quant aux règles de son fonctionnement.

Si l'on a de tout temps ressenti le besoin d'une justice internationale, on n'a pas toujours mesuré

exactement l'importance des obstacles qui s'opposent à son établissement, et la limite extrême qu'il était impossible de dépasser dans une telle organisation.

Les Etats ont depuis longtemps compris qu'il était de leur intérêt de faire revêtir de l'autorité de la chose jugée, certaines de leurs prétentions, plutôt que de procéder immédiatement à l'exécution de ce qu'ils croyaient être leur droit par la guerre. La guerre est un moyen pour l'État, facteur d'élaboration du droit, de modifier l'ordonnancement juridique existant à un moment donné à son profit. Pour soutenir des prétentions qui ne s'appuient sur aucun fondement juridique, la guerre reste un moyen dont beaucoup croient encore qu'il est vain d'espérer la disparition complète. En l'absence d'une autorité supérieure, maintenant l'ordre établi, les situations acquises par la violence acquièrent traditionnellement dans la société internationale la même valeur que les situations réalisées par des moyens juridiques. Il n'y a pas entre les États de situation qui soit perpétuellement respectable, tant que le Droit international ne saisit pas tous les rapports juridiques entre Etats. Mais, en dehors des hypothèses où il s'agit de maintenir un ordre de choses pour des motifs purement politiques, quand une modification peut s'appuyer sur des prétentions juridiques, il est de l'intérêt de l'ordre public international que la modification soit obtenue pacifiquement, par une transaction librement débattue, ou par une sentence revêtue de l'autorité de la chose jugée.

Le recours au juge s'est donc développé entre les États depuis fort longtemps sous la forme de l'arbi-

trage. On ne peut concevoir en principe d'autre procédé judiciaire entre des sujets affranchis de toute autorité supérieure investie du pouvoir de ramener le droit positif à exécution. Le sentiment de la solidarité qui les unit, étant allé en s'accroissant entre les nations qui forment la société internationale, le recours aux procédés pacifiques et à l'arbitrage est allé en se développant, et avec les progrès de l'arbitrage, on a cru qu'il serait possible de franchir en droit international l'étape qui sépare en droit interne l'arbitrage de la justice publique proprement dite ; mais il importe de se rendre compte que cette dernière étape ne pourra jamais être complètement franchie que par l'établissement d'institutions politiques internationales réalisant l'équivalent de l'organisation sociale interne. Dans l'état actuel des choses. on ne se trouvera jamais en présence d'un juge imposé aux plaideurs par une autorité supérieure. Dans l'organisation et le fonctionnement d'une justice internationale, il ne faudra jamais perdre de vue les conditions d'existence qui sont propres à la société internationale. C'est parce que certaines illusions se sont répandues à ce propos dans l'esprit des hommes qui ont tenté de créer cette justice internationale, que de douloureux échecs ont été subis. Nous aurons à examiner à ce sujet l'œuvre tentée à La Haye en 1899 et en 1907 et dans l'Amérique Centrale de 1907 à 1917. C'est contre ces illusions qu'il faut se mettre en garde pour apprécier à sa juste valeur l'œuvre réalisée après le pacte de la Société des Nations, et les services réels que peut rendre la Cour permanente de justice internationale inaugurée en 1922.

PREMIÈRE PARTIE

LES ANTÉCÉDENTS

CHAPITRE PREMIER

Les Tentatives des Conférences de La Haye

A la fin du XIXe siècle, la doctrine et la propagande pacifiques, après avoir commenéé par vouloir une juridiction internationale permanente qui soit obligatoire, se contentent d'un tribunal purement facultatif qui soit à la disposition des États désireux de mettre fin à leurs litiges par un arbitrage (1).

L'arbitrage existe depuis presqu'aussi longtemps que la guerre. C'est théoriquement le moyen le plus important de régler pacifiquement les conflits internationaux. Sa valeur réside dans son caractère judiciaire ou quadi-judiciaire. « Il implique, en effet que le litige soit déféré à une ou plusieurs personnes à qui les parties soumettront leurs prétentions respectives, en s'engageant sur l'honneur à en accepter la décision » (2).

La procédure d'arbitrage a, comme l'on sait, fait de rapides progrès au cours du XIXe siècle. La célèbre affaire de l'Alabama en 1872 marque une date capitale dans l'histoire de l'arbitrage, car à partir de cette affaire le recours à ce mode de règlement se multiplie et une pratique nouvelle se développe, c'est

(1) Voir Th.-W. BALCH, *loc. cit.*
(2) LAWRENCE, *Les principes du droit international*, traduction Dumas-de Lapradelle, Oxfort, 1920.

celle des traités d'arbitrage obligatoire, dans lesquels les États s'obligent à l'avance à recourir à des arbitres pour telle ou telle catégorie de différends.

Il est évident que les chances d'un règlement pacifique devaient être augmentées par l'institution d'un tribunal permanent prêt à reconnaître à tout moment des affaires qu'on lui soumettrait. Les pacifistes étaient donc amenés à lier les deux questions, celles de l'arbitre obligatoire et de l'institution d'une Cour permanente de justice internationale car, par la combinaison de ces deux procédés, on réalisait une véritable justice internationale, assez analogue à la justice interne.

Cependant, à la première conférence de La Haye, en 1899, on fut obligé de renoncer à peu près complètement à l'arbitrage obligatoire pour arriver à instituer une cour d'arbitrage qui n'avait de permanent que son nom.

Il ne rentre pas dans le cadre de cet ouvrage de refaire l'histoire des deux conférences de La Haye de 1899 et de 1907, dues à l'initiative du tsar Nicolas II, réunie toutes deux sur l'invitation de la reine de Hollande, ni d'indiquer les considérations qui faisaient désirer par certains États et redouter par d'autres leur succès.

La pensée du tzar était de s'occuper de désarmement ou tout au moins de la limitation des armements. L'accueil des chancelleries fut si réservé que pour éviter un échec il fallut modifier ce programme ; plus de conférence uniquement vouée à l'examen de la question du fardeau de la « paix armée », mais une conférence générale qui, reprenant le programme des conférences antérieures, se proposait tout d'abord

de poursuivre l'élaboration des lois et coutumes de la guerre, accessoirement de perfectionner les modes de solution pacifique des litiges internationaux, la médiation et surtout l'arbitrage.

La conférence de 1899 aboutit, d'une part, à la codification des lois et coutumes de la guerre terrestre, à l'extension de la Convention de Genève, de 1868, à la guerre maritime, d'autre part, à la création d'une cour dite permanente, mais seulement à un vœu, en ce qui concernait l'arbitrage obligatoire dans la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (art. 19).

La Russie avait proposé l'arbitrage obligatoire, mais pour certaines catégories de litiges seulement, pour ceux portant sur des points spéciaux des relations internationales ne touchant ni aux intérêts vitaux ni à l'honneur national des contractants (1). Les États-Unis firent certaines réserves puis à la séance du 4 juillet 1899 le délégué allemand M. Zorn, fit savoir que son gouvernement était nettement hostile au principe de l'arbitrage obligatoire. Les arguments qu'il fournissait n'étaient du reste pas sans valeur : les expériences précédentes qu'on avait faites de l'arbitrage ne permettaient pas de s'engager dans la voie de l'arbitrage obligatoire. L'Allemagne fut soutenue dans son attitude par la Roumanie qui était alors complètement dans son orbite.

Devant cette double opposition allemande et roumaine, le principe de l'arbitrage obligatoire fut définitivement rejeté de la convention de 1899.

---

(1) Voir l'énuméqation de ces points spéciaux dans Politis, *La Justice internationale*. Paris, Hachette 1924, p. 198.

Mais les Puissances qui s'étaient montrées partisans de ce principe ne pouvaient rester sans lui donner des encouragements. La Convention de 1899 s'efforça de faciliter la conclusion de traités d'arbitrage facultatif et encouragea l'arbitrage obligatoire, en réservant la possibilité pour les puissances contractantes de conclure des traités d'arbitrage obligatoire.

Aux termes de l'article 17 : « La Convention d'arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou des contestations éventuelles ».

« Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée. Dans le cas où ce litige est déjà né, l'arbitrage est facultatif ; s'il s'agit de litiges à venir, il est obligatoire ».

L'article 19 ajoute : « Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage, pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclure soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ».

Il n'y a donc aucune obligation de recourir à l'arbitrage ; mais toute liberté est donnée aux puissances qui voudraient signer des traités d'arbitrage obligatoire. La première Convention de 1899 fut le point de départ d'un vif mouvement en faveur de l'arbitrage obligatoire et dans les années qui suivirent, c'est sur ce point que porta le principal effort des pacifistes partisans des modes de solution pacifique des conflits internationaux. Ils remportèrent deux succès principaux dans la conclusion de conventions d'ar-

bitrage obligatoire. D'une part, dans un traité du 28 mai 1902 entre le Chili et la République Argentine, ces deux puissances s'engagent à soumettre à l'arbitrage tous les conflits quelles que soient leur nature et leur cause, sous cette seule réserve qu'ils ne touchent pas aux préceptes de la constitution de l'un ou l'autre pays. De même, dans un traité entre les États d'Amérique centrale du 29 janvier 1902 (Mexico) on réserve les contestations affectant l'indépendance et l'honneur national, mais ni l'une ni l'autre ne seront réputées contenues dans les questions de privilèges diplomatiques, de limites, de droits de navigation, d'interprétation des traités. D'autre part, la France et la Grande-Bretagne signèrent un traité d'arbitrage permanent le 14 octobre 1903 dont l'influence fut très grande vu l'importance des deux parties contractantes. Ce traité servit de modèle à un grand nombre (1) d'autres accords du même genre qui furent conclus entre 1903 et 1907 et cela ne put qu'encourager les partisans de l'arbitrage obligatoire.

Cependant, avant la réunion de la conférence de 1899, il y avait un double courant parmi les partisans de l'arbitrage : un certain nombre d'entre eux songeaient surtout à le rendre obligatoire, espérant ainsi supprimer les guerres d'une façon radicale. D'autres se rendaient compte de la vanité de cet espoir et ils avaient pensé qu'il serait plus raisonnable de borner leurs ambitions à l'institution d'une Cour permanente d'arbitrage dont l'existence serait une invitation aux États en litige de se soumettre à des arbitres et leur

(1) Ch. Dupuis : Les traités d'arbitrage permanent et le traité franco-anglais du 14 octobre 1903 dans le *Correspondant* du 25 octobre 1903.

permettrait d'avoir plus facilement recours à cette procédure.

Dès 1895, l'Union interparlementaire avait dans sa session de Bruxelles adopté un projet d'institution d'une Cour permanente d'arbitrage. C'est là l'origine des décisions de la première Conférence de La Haye sur ce sujet.

Le fondement juridique de cette Cour se trouve dans la Convention du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. L'organisation de la Cour est contenue dans les articles 20 et 29, titre IV, chapitre II de cette convention.

La Cour permanente d'arbitrage mérite peu son nom, car ce n'est pas une Cour et elle n'est pas permanente ; en réalité, c'est une simple liste d'arbitres. L'article 21 prescrit que chaque puissance signataire devra désigner « dans les trois mois de la ratification du présent acte, quatre personnes au plus d'une compétence reconnue dans les questions de droit international jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres. Le personnes ainsi désignées seront inscrites au titre de membres de la Cour sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances signataires par les soins du bureau... » « Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans, leur mandat est renouvelable ».

Les États qui veulent recourir à l'arbitrage sont libres de s'adresser ou non à la Cour (art. 21) et s'ils font appel à celle-ci, ils choisissent eux-mêmes les membres du tribunal arbitral qui en est ainsi comme autrefois constitué par eux, mais avec des personnes prises sur la liste mentionnée à l'article 21. S'ils ne

parviennent pas à s'entendre, il est procédé de la manière suivante (art. 24) :

« Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.

« En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce désignée de commun accord par les parties ».

En 1907, on a prévu le cas où un accord ne s'établirait pas non plus à ce sujet et on décida que chaque puissance désignerait alors une puissance différente, le choix du surarbitre étant alors fait de concert par les puissances ainsi désignées.

La Cour permanente ne pouvait fonctionner aisément, si l'on n'établissait pas un lien entre ses membres. On a créé à cet effet un bureau siégeant à La Haye qui sert de greffe à la Cour, c'est à ce bureau que les parties notifient leur décision de s'adresser à la Cour et le choix qu'ils ont fait de tels arbitres. Ce bureau est organisé, dirigé et contrôlé par un conseil permanent composé des représentants diplomatiques des puissances signataires accréditées à La Haye et du ministres de Affaires étrangères des Pays-Bas qui en est le président.

La Convention de 1899 stipule, d'autre part, que les membres de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays jouissent des privilèges diplomatiques.

Enfin, la procédure est réglée par des dispositions insérées dans la Convention, sauf stipulations contraires des Parties dans le compromis. Ainsi la Convention a rendu aux États le service de leur offrir un modèle de procédure.

En 1907, on a prévu l'emploi facultatif d'une pro-

cédure sommaire pour juger de certaines affaires. Dans ce cas, le tribunal est composé d'une façon très simple et comprend trois arbitres au lieu de cinq. La procédure est exclusivement écrite, sauf le droit pour le tribunal de demander des explications orales aux témoins et aux experts, ainsi que pour ceux-ci le droit d'en fournir.

La Cour permanente d'arbitrage qui existe toujours, a eu, depuis sa création jusqu'à nos jours, à connaître de dix-huit affaires. Or, elle s'est attiré de sérieuses critiques dans l'accomplissement de sa tâche.

Certains juristes internationaux, partisans de l'arbitrage juridictionnel, et non de l'arbitrage diplomatique, qui confirme à la médiation, ont fait à la Cour permanente d'arbitrage deux critiques : d'abord d'être composée trop exclusivement d'arbitres désignés par les parties en litige, ensuite, et en conséquence, d'aboutir à des sentences ménageant trop systématiquement les prétentions respectives, afin d'être exécutables sans que les susceptibilités nationales eussent trop à souffrir.

Parmi les arrêts de la Cour, il y en a un que l'on cite d'ordinaire comme exemple de cette tendance. C'est l'arrêt intervenu dans l'affaire des déserteurs de Casablanca, le 22 mai 1909, entre la France et l'Allemagne :

Le 25 septembre 1908, six déserteurs d'un détachement de la légion étrangère qui faisaient partie du corps de débarquement français à Casablanca, dont trois Allemands, escortés par le chancelier du consulat allemand, se préparaient à rejoindre un vapeur allemand en partance lorsqu'ils furent arrêtés par des soldats français. Un incident se greffa sur

cette arrestation, le chancelier du consulat allemand fut menacé par un officier français.

La gouvernement allemand réclama la mise en liberté des déserteurs et des excuses pour l'atteinte portée au prestige de ses autorités consulaires. Une tension diplomatique sérieuse s'établit entre la France et l'Allemagne, on voyait de part et d'autre l'honneur national en cause dans cette affaire. Cependant, le 10 novembre 1908, l'arbitrage est définitivement décidé. C'est à la Cour permanente d'arbitrage que l'on fit appel, cinq arbitres furent désignés sur la liste de La Haye.

La question de droit était la suivante : les droits d'un corps d'occupation qui peut prendre toutes mesures nécessaires à sa sécurité, sont-ils plus forts que ceux que les puissances étrangères non occupantes tiennent, dans le pays militairement occupé, des capitulations ?

La France revendiquait les déserteurs au titre de son autorité militaire, au Maroc occupé, l'Allemagne les réclamait au titre de son autorité consulaire, dans le Maroc soumis au régime des capitulations. Les deux autorités étaient également compétentes, mais s'agissant des mêmes hommes, la compétence de l'une d'elles devait forcément être préférée à celle de l'autre, mais laquelle ?

C'est à peine si la Cour consent à aborder ce problème. Elle le fait cependant en des termes qui ne peuvent laisser aucun doute sur la prééminence de l'autorité militaire. Ici, la décision reconnaît le droit de la France à garder les déserteurs sur lesquels elle avait remis la main. Par conséquent, la décision est rendue en faveur de la France, mais il y a dans les

considérants toute une série d'adoucissements qui rendent la décision acceptable pour l'amour propre de l'Allemagne.

Ainsi, la sentence reconnaît que les autorités françaises avaient le droit pour elles ; mais elle ajoute qu'elles en ont abusé ; il leur suffisait, estime-t-elle, de prendre des mesures pour empêcher la fuite des déserteurs sans procéder à leur arrestation ; elles pouvaient et dès lors elles devaient offrir de les laisser « en séquestre » au consulat allemand, jusqu'à ce que la question de la juridiction compétente eût été résolue, et en agissant ainsi, elles auraient respecté dans la mesure du possible la protection de fait exercée par le consulat allemand. De plus, les circonstances ne paraissaient pas justifier la menace faite au chancelier.

La solution logique eût consisté dans la restitution des déserteurs au consulat pour rétablir la situation de fait troublée par leur arrestation ; tout en le constatant le tribunal s'empresse d'ajouter que cette restitution, toute temporaire puisque les déserteurs relevaient de l'autorité militaire n'eût pas établi la situation définitive désirée par les parties ; dès lors, il n'y avait plus lieu de l'ordonner.

« Les torts étant balancés dans un harmonieux équilibre, dit M. Politis (1), la lecture de la sentence devait laisser l'impression qu'il n'y avait ni vainqueur ni vaincu. Tel fut le sens des commentaires de presse dans l'un et l'autre pays ».

Le 29 mai 1909, les deux gouvernements signaient à Berlin un procès-verbal dans lequel ils exprimaient

---

(1) N. Politis, *la Justice internationale*, p. 126.

mutuellement leurs regrets pour les faits relevés dans la sentence à la charge de leurs agents. Quelques semaines plus tard, les déserteurs qui avaient été condamnés par le Conseil de guerre étaient grâciés.

Les idéalistes pouvaient reprocher à cette sentence de ne pas respecter assez strictement le droit international et d'être plutôt une œuvre de diplomates que de juristes. Ils pouvaient adresser le même reproche à d'autres arbitrages de la cour de La Haye, tel celui qui intervint dans l'affaire Sawarkar, un hindou ressortissant de la Grande Bretagne qui, emmené dans l'Inde pour y être jugé à la suite d'une agitation politique, s'évada dans le port de Marseille : mais cette critique, au fond, semble mal fondée. On ne pouvait reprocher raisonnablement aux arbitres cette interprétation large du droit, car le but de toute juridiction est la solution des conflits et non pas l'application du droit strict. Le but qui doit guider les juges en droit interne doit être également à plus forte raison celui des juridictions internationales, puisque le droit que celles-ci ont à appliquer est encore dans un état d'indécision très accusé et très général, n'ayant fait l'objet pour un grand nombre de ses règles, d'aucune rédaction opposable à la généralité des plaideurs.

Même en droit interne, les magistrats sont, au moins dans une école qui est aujourd'hui fort importante, amenés à juger en équité à moins qu'un texte formel ne les en empêche, car ils considèrent la loi plutôt comme un garde-fou contre les excès qui peuvent être commis.

Dans les solutions consacrées à La Haye les partisans du droit strict ne voulaient pas voir l'œuvre d'une

véritable justice. Aussi, ne voulaient-ils conserver la cour permanente d'arbitrage que pour le règlement des conflits d'ordre politique, les États étant libres d'y recourir ou non. Au contraire, une cour de justice vraiment permanente devait être instituée pour les conflits d'ordre juridique et sa compétence devait être rendue obligatoire.

Un autre grief s'élevait d'ailleurs contre la juridiction de la Cour permanente d'arbitrage ; les juridictions composées par les États en litige comprenaient des membres différents pour le règlement de chaque affaire. Or, il serait important, au contraire, que la Cour fût composée le plus possible des mêmes membres de façon à faciliter la formation d'une jurisprudence qui favoriserait le développement des règles strictement obligatoires du droit international. Des juges à demeure devaient être, en effet, amenés à adopter une jurisprudence pour la solution des conflits internationaux, se trouvant moralement liés par les règles qu'ils auraient précédemment appliquées dans les cas analogues.

Mais c'était une prétention excessive que de vouloir assigner à une Cour de justice internationale le rôle de trancher tous les conflits d'ordre juridique et de constituer une cour d'arbitrage obligatoire. Pour que cela eût pu se réaliser, il aurait fallu que les États se soient décidés à entrer profondément dans la voie des traités d'arbitrage obligatoire.

Même en dissociant la question de l'organisation de la cour de celle de l'arbitrage obligatoire, on devait se heurter à la deuxième conférence de La Haye, de 1907, à un obstacle insurmontable, c'est ce que nous

allons montrer en étudiant l'œuvre tentée en 1907, pour la « Cour de justice arbitrale »

A la veille de la deuxième conférence de la Paix, en 1907, il semblait possible de confirmer et de consolider dans une convention mondiale les progrès réalisés par l'arbitrage obligatoire dans les sept dernières années en prenant pour modèle le traité franco-anglais de 1903 dont nous avons parlé ci-dessus.

La Conférence fut saisie d'un grand nombre de propositions. Certains États allèrent même jusqu'à désirer que l'arbitrage fût obligatoire pour tous les conflits sans exception, notamment la République de Saint-Domingue et le Danemark. Le comité d'examen formé au sein de la conférence trouva leurs propositions excessives et déclara ne pouvoir accepter le principe de l'arbitrage obligatoire sans réserve.

Ce comité fut alors saisi de nombreuses propositions d'arbitrage obligatoire avec réserves : ces réserves étaient toujours fondées sur les intérêts vitaux, l'indépendance et l'honneur des parties contractantes ainsi que sur l'intérêt des puissances tierces.

Des puissances demandèrent qu'on ne pût invoquer ces réserves que dans des cas déterminés. Chaque État fit des listes de cas où l'obligation arbitrale était acceptée sans aucune réserve. On ne put s'entendre sur une liste commune.

La Belgique déclara qu'elle s'opposerait à tout projet où les réserves habituelles concernant l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux seraient modifiés de telle manière qu'elles seraient susceptibles d'engager la souveraineté et la sécurité des États.

Puis, l'Allemagne se montra hostile à l'introduction du principe de l'arbitrage obligatoire dans un

traité mondial. Le gouvernement allemand n'avait signé qu'un seul traité d'arbitrage obligatoire avec la Grande Bretagne ; il n'admettait que des accords particuliers, en cette matière, et non des traités mondiaux. D'après sa thèse, remarquablement soutenue par le baron Marshall de Biberstein, il ne faut conclure de traité d'arbitrage obligatoire qu'avec des États avec lesquels on est en confiance, d'où la nécessité pour un État de choisir ses contractants. C'est bien là, en effet, la plus sérieuse objection que l'on puisse faire à un traité mondial d'obligation arbitrale.

Dans une société des États inorganisée, le défaut possible d'entente ne trouve aucun remède ; en l'absence d'une coopération des États réglée d'avance et appuyée sur un pacte solide et précis, les souverainetés en présence ne peuvent jamais être, dans leurs rapports, dans une atmosphère de confiance absolument générale.

A raison de l'hostilité de l'Allemagne, la Convention de 1907 concernant le règlement pacifique des conflits internationaux, ne fit aucune place à l'arbitrage obligatoire ; on se borna à insérer dans l'acte final une déclaration de principe qui déguise assez mal l'échec subi à la Conférence par les partisans de l'obligation arbitrale.

Cependant, ces derniers remportèrent quelques succès dans le bilan de cette conférence.

C'est d'abord la convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles ; c'est ce qu'on appelle la convention Porter, qui est le point d'aboutissement de la doctrine de Drago, concernant les mesures de coer-

cition utilisées pour obliger un État à payer ses dettes.

« Les Puissances contractantes, dit l'article 1, sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays, comme dues à ses nationaux »

Si la convention s'en était tenue là, elle aurait été l'expression pure et simple de la doctrine de Drago, mais dans son second paragraphe, l'article 1 apporte des réserves à ce premier principe.

« Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'État débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue ».

On voit ici, ce qui est obligatoire, c'est uniquement de la part de l'État créancier, l'offre de recourir à l'arbitrage, avant de passer aux mesures de violence.

L'autre succès remporté par les idéalistes à la conférence de La Haye c'est l'effort tenté pour compléter le système juridictionnel international.

Cet effort fut réalisé dans deux directions d'une part, en étendant la compétence de la cour permanente de La Haye, jusque là absolument facultative, sauf accords particuliers dans des traités d'arbitrage obligatoire bilatéraux.

Dans la convention générale pour le règlement pacifique des conflits internationaux, l'article 53 dispose d'abord que la cour est compétente pour établir le compromis si les parties s'en remettent à elle. Ici encore, la compétence de la cour reste facultative

mais elle est élargie et ne comprend plus seulement le règlement du conflit, mais aussi la rédaction du compromis préalable à la sentence.

D'autre part, la Cour est également compétente pour établir le compromis, mais alors, malgré l'opposition d'une des parties.

1° S'il s'agit d'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général qui prévoit un compromis pour chaque litige et n'écarte pas à ce sujet la compétence de la Cour.

Mais remarquons-le, l'assentiment tacite de l'autre partie est au fond toujours nécessaire, car celle-ci peut toujours prétendre que le litige ne rentre pas dans le traité.

Il faudrait alors que le traité eût confié à l'avance à un tribunal arbitral le soin de trancher cette question préalable pour que la cour pût être saisie ainsi unilatéralement.

2° S'il s'agit d'un conflit provenant de dettes contractuelles réclamées par le demandeur et pour la solution duquel l'offre d'arbitrage a été acceptée.

Cet établissement du compromis par la Cour permanente d'arbitrage est d'ailleurs une invention plus séduisante que solide. Son fonctionnement prête le flanc à quelques critiques et à quelques difficultés. Si la Cour permanente d'arbitrage était une cour de justice fonctionnant toujours, on comprendrait la possibilité de cette procédure, mais elle n'est ni une cour, ni permanente ; ce sont les parties en litige qui doivent encore s'accorder sur la constitution de la Cour pour l'établissement du compromis, de sorte que cette tentative pour rendre possible un recours unilatéral, une citation directe à ce prétendu tribu-

nal était d'une efficacité beaucoup plus apparente que réelle.

Enfin, la conférence de 1907 a cherché à compléter, d'autre part, le système juridictionnel international en constituant deux nouveaux organismes : la Cour de justice arbitrale et la Cour internationale des prises.

S'agissant de la Cour de justice arbitrale, il n'était pas question de substituer à la Cour de 1899 un tribunal permanent, mais de doubler cette première cour par une seconde jugeant suivant les règles du droit et non pas suivant les aléas redoutables de l'appréciation d'*équité*.

Cependant, la Russie se bornait à proposer que les arbitres de la liste de La Haye se réunissent une fois l'an, en séance plénière, à l'effet d'élire au scrutin secret trois d'entre eux qui devaient former pour l'année suivante un tribunal permanent mais facultatif.

La délégation américaine demandait, au contraire, l'institution d'une seconde Cour qui serait formée de 15 à 18 juges au maximum, toujours prête à fonctionner, avec un personnel inamovible et à caractère professionnel ; elle ne remplaçait pas la Cour de 1899 elle la doublait lui laissant les litiges de caractère plus ou moins politique, pour se réserver ceux d'ordre juridique.

L'arbitrage obligatoire étant écarté, la constitution d'un tribunal permanent composé de magistrats inamovibles ne pouvait rencontrer dans son principe aucune objection sérieuse.

Mais l'organisation même de la Cour, sa composition, se heurta à une difficulté qui ne put pas alors être surmontée. D'accord sur le principe, les États

devaient coopérer à la création et au fonctionnement de l'institution. Mais dans une société des États inorganisés, ils prétendirent agir tous à un titre égal dans l'établissement et le maintien de la Cour projetée, ils voulurent tous être également représentés dans l'organe juridictionnel commun.

Pour que le principe de l'égalité des États fut exactement respecté, il aurait fallu admettre que la Cour fût constituée par les représentants de chaque État, à raison d'un représentant par État. A la Conférence de La Haye, 44 États avaient envoyé des plénipotentiaires, on aurait eu ainsi une Cour de 44 membres. En 1907, les délégués à la Conférence de la Paix jugèrent et non sans raison qu'une telle assemblée serait trop nombreuse ; on sait, en effet, que plus une assemblée est grande, moins elle a de chances d'arriver à se mettre d'accord sur les décisions à prendre et, par suite, de faire œuvre utile.

Le Brésil proposa de diviser la Cour en sections.

D'autres États proposèrent de faire désigner par 44 magistrats choisis par les membres de la Conférence, les 15 ou 17 membres nécessaires pour la composition de la Cour. Les grandes puissances s'opposèrent à ces formules dans la crainte que les délégués des petites puissances ne se coalisent contre leurs candidats.

A La Haye, il y avait huit grandes puissances ; elles voulaient avoir un juge à demeure dans la Cour. Comme il ne pouvait y avoir plus d'une quinzaine de membres, les autres puissances devaient se résigner à limiter leur prétention. Les États-Unis leur offrirent neuf sièges, à côté des huit réservées aux grands États, qu'elles auraient occupées par roulement. Le Brésil, par la voix de son premier délégué, M. Ruy Barbosa,

s'opposa énergiquement à cette solution, au nom de l'égalité des États.

Ainsi l'on fut obligé de se contenter d'adopter un vœu adressé aux gouvernements pour les inciter à continuer l'effort en vue d'un accord sur le choix des juges. A ce vœu fut annexé un projet de création d'une cour de justice arbitrale, qui reste muet sur la manière de nommer les juges. C'était devenu l'essentiel et l'on n'avait pu aboutir.

Et cependant, au même moment, sans protester au nom de l'égalité des États, les mêmes nations représentées à la seconde Conférence de La Haye signaient une convention relative à l'institution de la Cour internationale des prises.

Mais si l'on put arriver à s'entendre sur la composition de cette cour, elle aussi, elle resta sur le papier pour une autre raison.

Les petits États acceptèrent bien de n'être pas représentées à la Cour internationale des prises, puisqu'elle ne devait comprendre que 15 juges, dont huit étaient désignés par les grandes puissances. Le motif de cette abdication sur le principe, c'est que les petits États étaient les plus intéressés à l'institution d'une juridiction des prises qui devait les protéger contre les décisions arbitraires rendues par les cours nationales des grandes puissances. maritimes.

Cet intérêt explique qu'ils aient consenti le sacrifice de n'être pas tous représentés. Cependant on doit noter les subtilités auxquelles on eut recours dans l'institution de ce tribunal : les petits États pouvaient avoir des juges suppléants dont la durée du mandat variait suivant l'importance maritime de l'État considéré ; c'est ainsi que le Monténégro, puissance maritime de

minime importance, avait dû se contenter d'un seul juge suppléant, siégeant ou non, suivant les indisponibilités des juges désignés et qui n'exerçait ses fonctions que pendant un an sur une durée totale de mandat de six ans. La République Argentine, plus importante, avait un juge pendant deux ans.

Le système était d'ailleurs corrigé par la faculté donnée au belligérant qui, d'après le tour de rôle, n'avait pas de juge suppléant siégeant à la Cour, de faire exceptionnellement siéger le sien dans toutes les affaires provenant de la guerre au lieu et place d'un juge neutre déterminé par le sort.

L'entente ne fut pas réalisée seulement en ce qui concernait la composition de la Cour, mais on se mit aussi d'accord au sujet de sa compétence, et l'on admit, que celle-ci fut obligatoire pour tous les cas où il s'agissait de la capture de la propriété et de la propriété ennemie, sur mer, en temps de guerre maritime. Ainsi, la Cour aurait pu être saisie par voie de citation directe, elle était d'ailleurs accessible non seulement aux gouvernements, mais encore aux simples particuliers intéressés, neutres ou ennemis, ainsi qu'à leurs ayants droit.

Mais s'agissant de déterminer le droit applicable par la Cour, on voulut donner à celle-ci compétence, non seulement pour dire le droit résultant de traités ou de la coutume, mais aussi pour faire appel aux principes généraux de la justice et de l'équité, c'est-à-dire, pour faire le droit au cas où le droit positif constaté dans les conventions et la pratique internationale eût été muet. Cette solution effraya la Grande-Bretagne, grande puissance maritime. Elle ajourna sa ratification à la Convention du 18 octobre

1907, relative à la Cour internationale des prises, et ncovoqua à Londres, en 1908, une conférence en vue de l'élabaration des principes de droit international à appliquer par cette Cour. Cette conférence aboutit à la déclaration de Londres de 1909, sur le droit de la guerre maritime, mais la Chambre des Lords, attachée aux traditions de la nation britannique, repoussa, le « naval prizes Bill » qui adaptait le droit interne à cette déclaration et celle-ci étant ainsi écartée, la Grande-Bretagne refusa aussi de ratifier la convention de 1907 de sorte que la Cour internationale des prises ne put pas fonctionner.

En 1907-1909, les États, tout au moins certains d'entre eux, ont ainsi refusé de faire confiance aux juges internationaux, soit parce qu'ils n'auraient pas été représentés dans le tribunal international, contrairement au dogme de l'égalité absolue, soit à raison de l'incertitude du droit que les juges internationaux auraient été appelés à mettre en œuvre. Les puissances n'ont rien voulu sacrifier dans le premier cas du sentiment de leur égalité au sein d'une société dépourvue d'une autorité supérieure, et formée de membres également indépendants, dans le second cas, de leur qualité de facteur d'élaboration du droit dans une communauté privée de législateur suprême. Cela tend à prouver d'ailleurs qu'il est difficile d'imposer à ces grands plaideurs que sont les États une juridiction, tant qu'ils ne savent pas au préalable avec exactitude, quelle règle de droit on leur applique. L'élaboration de la règle de droit doit précéder la juridiction.

Cependant, l'effort vers la constitution d'une justice internationale continue à se poursuivre, de façon plus modeste. Après 1907, on chercha à créer une

organisation judiciaire restreinte à un petit nombre d'États. On a pu faire un reproche à cette orientation nouvelle celui de retarder la formation d'un tribunal élargi, les bénéficiaires de la juridiction créée hésitant à l'abandonner pour une organisation dont ils cesseraient d'avoir le monopole (1). En fait, cet inconvénient ne se produisit pas, car dans cette nouvelle voie, on n'aboutit à aucun résultat durable.

Après la conférence de 1907, ce furent les États-Unis, qui, par la voie diplomatique, s'attachèrent à la mise en pratique du vœu émis à La Haye et relatif à la création de la Cour de justice arbitrale. Ils prirent en 1910 l'initiative d'une entente avec l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. Les délégués des quatre puissances tinrent à Paris une conférence officieuse qui laissa l'espoir d'un prochain succès. Grâce à l'insistance des États-Unis, on serait peut-être arrivé à un résultat si la guerre de 1914 n'était pas venue arrêter cette marche vers le progrès.

Ce que ni la collectivité des États, ni les grande puissances n'avaient pas réussi à faire, les républiques de l'Amérique Centrale l'ont un instant réalisé.

---

(1) B Scott, *Une cour de Justice Internationale*, Oxford, 1918.

CHAPITRE II

La Cour de Justice Centre-Amérique

Les cinq républiques de l'Amérique Centrale : Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador, ont à maintes reprises tenté de s'organiser en un État fédéral sur le modèle des États-Unis. Mais ces tentatives ont toujours rencontré dans l'esprit politique qui règne dans ces républiques un obstacle à la formation définitive d'une fédération. Ainsi, en fut-il notamment du dernier essai qui date de 1921.

En 1907, à défaut d'une centralisation plus étroite, ces cinq États décidèrent de se donner un tribunal permanent pour le règlement de leurs conflits. Dans une conférence réunie à Washington, ils signèrent le 20 décembre 1907, pour dix ans, une convention établissant une cour composée de 5 juges, nommés chacun par le législatif de chaque République, et compétente pour tout conflits entre les États, après compétente pour tout autre conflit :

1° Entre les États, après épuisement des moyens diplomatiques ;

2° Entre les États et les ressortissants d'un autre des cinq républiques, après épuisement des juridictions internes ;

3° Entre les pouvoirs constitués de chaque nation participante ;

4° En cas d'accord particulier, entre les contractants et les États tiers.

Cette Cour statua d'abord sur une réclamation du Honduras et du Nicaragua contre le Guatelmala et le Salvador dont certains sujets révolutionnaires avaient menacé la sécurité des plaignants. Ce qu'il y eut de particulier dans cette affaire, c'est que ce fut la cour qui prit l'initiative d'intervenir auprès des intéressés pour les inviter à la saisir du différend.

En 1910, la Cour intervient encore, mais ici pour faire cesser la lutte entre le parti gouvernemental et le parti révolutionnaire au Nicaragua. De même en 1912.

Ces initiatives et ces interventions dans la politique intérieure jetèrent un certain discrédit sur le tribunal. En 1916, son perstige sombra définitivement, lorsque le Nicaragua condamné à la requête de Costa Rica, s'abstint d'exécuter la sentence prononcée par la Cour le 30 septembre 1916, et, plus encore, lorsque, le même État condamné une deuxième fois le 9 mars 1917 à la requête du Salvador, notifia formellement à la Cour qu'il tenait son arrêt pour nul et non avenu.

Ces deux affaires méritent un examen approfondi, car elles constituent, par le fait que la Cour de justice centre américaine leur doit son échec, une expérience fort instructive dans l'élaboration d'une justice internationale.

Elles ont une origine commune :

Le 28 février 1913, le Nicaragua signe avec les États-Unis un traité par lequel ces derniers bénéficient d'une option perpétuelle pour la construction d'un canal interocéanique sur le sol nicaraguayen

et du droit d'établir une base navale dans la baie de Fomseca où le Salvador est le co-riverain avec le Nicaragua.

Ce traité entre en vigueur le 22 juin 1916.

Aussitôt, Costa-Rica s'émeut. Dans les projets d'un canal, on avait toujours compris de tous temps la rivière Saint-Jean, laquelle forme la frontière de Costa-Rica avec le Nicaragua. Depuis 1858, un traité entre ces deux républiques avait posé ce principe que le Nicaragua était tenu de consulter Costa-Rica avant toute concession du canal. Il n'y avait pas dans l'espèce concession, puisque les États-Unis ne voulaient pas évidemment construire un second canal parallèle à celui de Panama, mais seulement option pour une concession éventuelle. Quoi qu'il en soit, Costa-Rica se jugeait menacée par cette éventualité, dans sa liberté de navigation sur la rivière.

D'autre part, le Salvador s'estimait menacé dans sa sécurité par le projet d'établissement d'une base navale dans la baie de Fonseca, d'une étendue de 185 kilomètres et qui ne communique avec le Pacifique que par une ouverture de 35 kilomètres.

A l'un et à l'autre plaignant, le Nicaragua pouvait opposer son droit souverain de conclure tel traité qu'il lui plaisait, dans la limite de sa compétence. Dans l'un et l'autre cas, il ne disposait exclusivement que de son territoire ou telle partie de son indépendance, et ne méconnaissait aucune de ses obligations vis-à-vis d'États tiers.

Sans doute, le traité portait sur des matières offrant pour des nations voisines un intérêt vital ; mais celles-ci ne pouvaient toutefois invoquer qu'un intérêt, mais nullement un droit appuyé sur une con-

vention librement conclue ou une coutume dûment établie.

Dans ce conflit qui relevait normalement de la diplomatie, la Cour centre américaine crut néanmoins de son devoir d'accepter les requêtes qui lui furent présentées. Elle condamna le Nicaragua à rétablir par tous les moyens en son pouvoir l'état antérieur des choses, mais s'abstint de se prononcer sur la validité du traité, puisque d'ailleurs il s'agissait d'un acte conclu valablement par une autorité capable dans la limite de ses droits.

En reconnaissant sa compétence dans le litige en question, la Cour faisait sans doute une exacte interprétation de la convention de Washington qui en 1907 l'avait instituée pour juger de tous les conflits quels qu'ils soient entre les cinq républiques. Mais elle allait, en revanche, contre un principe certain du droit international, qui résulte précisément de ce que la société des États est profondément différente de toute société interne.

Le juge interne doit résoudre tous les différends qu'on lui soumet. Lorsqu'un contrat lèse les intérêts d'un tiers, il peut, s'il y a eu faute, condamner à une indemnité ou au rétablissement de la situation troublée ; il peut, pour justifier une solution que l'équité postule, faire appel à des notions tirées d'une libérale interprétation de la législation en vigueur, telle que celle de l'abus du droit ; aux particuliers, s'impose en toute occurence, le respect d'un ordonnancement juridiques qui n'est pas réglé par eux-mêmes, mais par une autorité supérieure. Le juge peut ainsi faire toujours prévaloir cette volonté suprême qui, au nom

de l'ordre et de la justice, lie en dernier ressort les volontés individuelles.

Dans l'ordre international, il y a, au contraire, une distinction à faire entre les conflits politiques et les conflits juridiques.

Sans doute, on a critiqué cette distinction. On a pu soutenir que tout différend, quel qu'il soit, est susceptible d'être réglé sur la base du droit.

D'autre part, on a prétendu fonder cette distinction sur un critérium qui n'est peut-être pas satisfaisant : on a dit, il y a conflit politique s'il s'agit d'un différend que le droit positif ne permet pas de trancher, parce qu'il n'y a pas de règle consacrée par le coutume et les traités ; ce serait, par exemple, le cas pour un différend portant sur l'accès d'un État à la libre navigation d'un fleuve qui, à travers le territoire d'un tiers, le relie à la mer, en l'absence de toute règle coutumière ou conventionnelle reconnaissant ce droit à la libre navigation.

En réalité, le conflit reste encore juridique, puisqu'il y aura lieu, ici encore, d'appliquer le droit, et de proclamer la souveraineté du tiers en question en déboutant le requérant.

A la vérité, il faut considérer la manière dont les parties posent la question litigieuse (1). Le différend est d'ordre juridique si les parties sont en désaccord au sujet de l'application du droit international public. Si l'une d'elles n'invoque aucun argument d'ordre juridique, c'est qu'elle est du même avis que l'autre sur l'application du droit, il n'y a donc pas de diffé-

---

(1) Castberg, article in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925 p. 166

rend susceptible d'être tranché par un juge statuant au nom du droit.

On ne peut donc saisir le juge en droit international, comme on le ferait en droit interne, pour obtenir uniquement le pouvoir de faire exécuter son droit par la force, contre un débiteur de mauvaise foi.

C'est à chaque État qu'il appartient dans ce cas de pourvoir à l'exécution d'office de ses prétentions. Lorsque les cinq républiques américaines ont donné à la Cour qu'elles instituaient compétence pour tous les conflits à venir, elles ont oublié que cette Cour ne rentrait pas dans une organisation politique douée d'un pouvoir de contrainte matérielle, superposée aux parties en litige. Elles ont négligé de faire cette distinction qui existe même entre les tribunaux internes entre ceux qui jugent les sujets, les particuliers, et ceux qui jugent l'État, la force publique elle-même. Ces derniers, comme en France, le Conseil d'État, ne peuvent pas condamner l'administration tant qu'elle n'a pas pris position sur le terrain juridique, ils n'ont que le pouvoir, d'apprécier au regard de la loi, la prétention que l'administration oppose au particulier, mais ils ne peuvent substituer à la volonté administrative leur propre volonté pour procurer à l'intéressé ce qu'il croit être son droit.

On répondra qu'il n'est ainsi possible de conduire un État devant un juge, que s'il le veut bien, même lorsqu'un traité aura stipulé l'obligation arbitrale ; mais il faut observer que si l'on sent la nécessité de recourir au juge et de demander l'observation de l'obligation arbitrale, c'est que le droit est contesté, est incertain, et que dès lors il y a conflit d'ordre juridique. L'obligation arbitrale n'est donc pas vouée à une per-

pétuelle invalidité, mais à condition d'en limiter l'application aux hypothèses où l'on ne fera intervenir la justice que si la tâche rentre dans le cercle normal de son activité dans l'état actuel de la société internationale.

En donnant à l'obligation arbitrale une formule très générale, et à leur Cour de justice une compétence absolue, les Républiques centre-américaines ont investi leurs juges internationaux d'une mission qui, dans nombre de cas, convenait exclusivement à des diplomates. Telle est la raison profonde de l'échec de cette tentative intéressante et curieuse, dont la leçon ne sera pas perdue en 1920 lorsqu'on s'occupera du statut de la Cour permanente de justice internationale.

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

CHAPITRE PREMIER

Le milieu international et le droit nouveau issus de la guerre mondiale de 1914-1919

En 1920, au moment d'élaborer le statut de la Cour permanente annoncée par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, on n'a pas seulement bénéficié de l'expérience acquise au cours des échecs antérieurement subis vers l'établissement d'une justice internationale. On a rencontré aussi dans la communauté des nations, des conditions nouvelles, une atmosphère différente, dont l'avènement a singulièrement favorisé les progrès accomplis.

Nous avons, dans la période précédente, rencontré trois principaux obstacles, à l'œuvre entreprise : la méfiance légitime des États à l'égard de l'obligation arbitrale que les purs juristes voulaient généraliser et qui fut pratiquée de la manière imprudente que l'on connaît par les États de l'Amérique centrale (cour centre-américaine) ; la difficulté de concilier l'égalité des États avec les exigences concrètes d'une institution juridictionnelle viable (cour de justice arbitrale) ; l'incertitude du droit applicable, décourageant la confiance des plaideurs dans le tribunal qu'on voulait leur offrir (cour internationale des prises).

Un courant nouveau d'idées a, dans une très large mesure, balayé ces obstacles, ou a permis de les

tourner. C'est dans le sentiment très vif de la solidarité internationale que ce courant a puisé toute sa force. Sans doute, à La Haye, les États avaient agi sous l'impression de leur interdépendance étroite, mais il y avait alors dans le monde encore trop de causes d'antagonisme. On n'avait pas, aux conférences de la Paix, voulu aborder de front les grands problèmes qui se posaient, on avait fait la paix sur la base d'un *statu quo* d'injustice, une Pologne démembrée, une Alsace-Lorraine retenue sous le joug allemand contre son gré, etc... Au contraire, après la grande guerre, tout a été remis en question ; contrairement à l'ancienne politique internationale, « l'association des nations victorieuses, dit Monsieur le professeur Scelle (1) ne met plus au premier plan la curée des dépouilles ; elle ne voit plus dans l'effondrement du vaincu un déplacement de force et de richesses, dont il faille régler l'attribution, une distribution de territoires et de troupeaux humains dont il faille balancer l'équilibre. Bien mieux, elle repousse toute annexion même coloniale, répudie toute conquête, renonce à toute indemnité pénale. Au premier rang de ses préoccupations figure un idéal de justice et de droit dont elle proclame sa volonté de faire l'application à ses adversaires même ».

C'est alors, et alors seulement, que le sentiment de la solidarité des peuples, ou comme l'on dit encore, l'esprit international (2) a pu se montrer efficace, et

---

(1) *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*. Paris, Sirey, 1919.

(2) Dupuis. *Le Droit des Gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations*. Paris, Plon-Nourrit 1921 p. 512, — Nicholas *Murray Buttler, The International Mind*.

qu'il a été possible de garder la paix, car la paix durable doit être fondée sur le droit.

Pour maintenir la paix, on constitue la Société des Nations, qui n'est pas un État d'États, un super-État, une fédération du Monde, les États-membres conservent leur souveraineté ; ils ont notamment le droit de sortir de la société à tout moment, après un préavis de deux ans, ou immédiatement, par le refus de voter un amendement au Pacte. La Société des Nations est plus près d'une confédération car elle possède sous certaines formes indirectes le droit de légation, le droit de traiter, et même le droit de guerre. Elle est une association d'États d'un genre particulier, la notion de groupement impliquent une idée commune, la subordination des intérêts particuliers à un intérêt commun, sans pourtant qu'on ait été jusqu'à admettre la règle de la majorité qui ne fait que traduire cette idée de supériorité de l'intérêt commun sur le terrain pratique. Dans la Société des Nations, nous voyons encore régner la règle de l'unanimité, par respect pour le concept discuté en doctrine mais encore proclamé en pratique diplomatique, de la souveraineté.

La Société des Nations, instrument de coopération internationale, va recourir aux divers procédés de règlement pacifique des conflits internationaux, mais n'emploiera qu'au second plan les procédures juridictionnelles, car le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations sont des organismes politiques formés de représentants qui sont munis d'instructions par leur gouvernement.

La justice internationale, ne pouvait émaner de la Société des Nations, comme la justice interne dérive de la puissance publique ; il importe de préciser la

place qui devait lui être réservée à côté des autres procédures pacifiques, et les données nouvelles qui favorisaient son établissement et qui étaient fournies par la formation d'une Ligue des Nations.

L'arbitrage obligatoire est, avec la création d'un juge à demeure duquel tous les conflits relèvent, la condition essentielle d'une justice intégrale. Or, l'arbitrage obligatoire, et d'une façon plus générale l'arbitrage, même facultatif, très prisé aux conférences de La Haye, comme la base d'une justice internationale, combiné avec l'organisation d'une Cour permanente, passe au second plan, sous la forme facultative, et est écarté, sous sa forme obligatoire, dans le Pacte de la Société des Nations et les grands traités de Paix.

« C'est une bonne règle pour les relations internationales, aussi bien que pour les affaires commerciales, de savoir à quoi vous vous engagez, et, en tout honneur, de ne pas vous engager à plus qu'à ce que vous êtes prêt à accomplir » (1)

Or, dans sa sentence, l'arbitre édicte une décision qui est obligatoire pour les États, c'est pourquoi l'arbitrage ne convient qu'aux conflits d'ordre juridique, il doit consister dans la constatation d'un droit au profit de tel ou tel État, basé sur telle ou telle règle de droit. L'arbitrage ne convient pas à la solution de conflits politiques qui ne sont pas susceptibles d'aboutir à la reconnaissance d'un droit ou d'une règle de droit. L'obligation arbitrale ne change rien au caractère de la sentence qui reste toujours dans

(1) Philip Marcshall Brown. *La Conciliation internationale* Paris-Pedone, 1925, p. 36.

tous les cas obligatoire, mais elle a simplement pour but de généraliser le recours à l'arbitrage ; or, cette généralisation ne peut être absolue, il faut, au préalable, s'entendre sur la classification des différends entre litiges d'ordre juridique et litiges d'ordre politique et sur cette classification, aucune entente n'a encore pu se réaliser.

Il fut toutefois possible de se mettre d'accord pour adopter une clause compromissoire restreinte à certaines catégories de litiges qui ne sont pas appelés à prendre un caractère politique ainsi ; dans les traités de paix, l'obligation arbitrale a pu être stipulée pour l'interprétation de certaines dispositions des traités.

Cela fut facilité par ce fait que les contractants savaient à l'avance entre qui pourraient s'élever les litiges ainsi déterminés. Si la clause compromissoire, même restreinte à une classe de litiges considérés comme insusceptibles d'avoir un caractère politique, englobe un trop grand nombre de nations, les États manifestent une répugnance parfaitement justifiée, parce que les questions qui peuvent être considérées comme faciles à évoquer devant un tribunal international lorsqu'ils s'élèvent entre tels pays, ont, au contraire, un aspect tout différent lorsqu'elles se présentent dans les rapports de certaines puissances voisines les unes des autres et rivales. De plus, les nations sont entraînées à tenir compte de l'élément de sympathie et de bonne foi. Elles préfèrent naturellement choisir avec le plus grand soin les autres nations avec lesquelles elles veulent entrer en accords étroits, gros de conséquences.

L'arbitrage obligatoire semble avoir pour effet de

simplifier la procédure en dispensant les parties d'avoir à rédiger un nouveau compromis pour tout litige qui apparaît, mais l'arbitrage qui n'est pas précédé d'un compromis présente des inconvénients : il importe, quand un État accepte un arbitrage qu'il se rende exactement compte des conséquences que peut avoir pour lui une sentence défavorable, or, faute de compromis, les États n'ont aucune garantie, quant au droit qui sera appliqué par les arbitres ; à cet égard, la création d'une cour permanente de justice internationale permet d'éluder les dangers de l'obligation arbitrale, mais il reste toujours les inconvénients signalés plus haut, quant à la généralisation du recours à l'arbitrage.

Dans le Pacte de la Société des Nations, les États ont donné la préférence à un autre mode de conciliation internationale, qui doit être rangé au contraire parmi les procédures d'ordre politique, c'est la procédure internationale d'enquête.

Imaginée à l'origine pour une catégorie restreinte de différends, ceux qui ne portent pas, ni sur une controverse juridique, ni sur une contrariété d'intérêts, mais sur des appréciations divergentes de certains faits, cause d'un incident, par exemple, au cours de la guerre russo-japonaise, lors de l'incident de Hull, la question de savoir si l'escadre russe avait pu se tromper sur la nature des bâteaux canonnés près de Hull (1), la procédure d'enquête fut d'abord

(1) Le 22 novembre 1904 la flotte russe de la Baltique avait canonné une flottille de pêcheurs anglais qui se livraient à la pêche sur le banc des Degrès (Doggers Bank). Le 25 25 novembre 1904, la Russie et la Grande-Bretagne confient le soin d'éclaircir le fait à une commission formée en vertu des art. 9 et 14 de la convention de La Haye, du 17-29 juillet 1899. Cette commission remet son rapport le 25 février 1905 et l'incident fut terminé.

organisée par la Conférence de La Haye de 1899. Le recours à cette procédure était facultatif ; une commission internationale d'enquête était constituée, ses conclusions avaient un caractère purement facultatif, c'est-à-dire qu'elles constituaient la constatation pure et simple des faits d'où les États tiraient la conclusion qu'il leur plaisait.

Une idée nouvelle détermine l'évolution récente de la procédure d'enquête avec les traités Knox et Bryan. Cette idée nouvelle a son origine dans les progrès démocratiques : c'est cette idée qu'il suffit de faire appel à l'opinion publique pour éviter les guerres. En mettant les peuples au courant des faits litigieux, en saisissant l'opinion des conflits internationaux on espère que l'influence du plus grand nombre s'exercera dans un sens pacifique. Toute guerre doit être précédée d'un moratoire, d'une période de réflexion. L'enquête est ainsi appelée à jouer un rôle prédominant dans les conflits internationaux et à intervenir non seulement lorsque les États sont en opposition, quant à l'appréciation d'un fait, mais dans tout conflit politique, même basé sur une contrariété d'intérêts. Enfin, l'enquête doit pouvoir suppléer à l'arbitrage lorsque les États se refusent à y recourir. On avait même voulu donner à la commission d'enquête le pourvoir de se prononcer sur l'arbitrabilité du différend, c'est-à-dire sur l'obligation de compromettre ou d'aller *de plano* devant le tribunal : mais l'opposition du Sénat américain empêcha d'aller aussi loin.

Tel est le rôle que l'on destine à l'enquête dans les traités Knox et Bryan, du nom de leurs signataires, conclus par les États-Unis avec un grand nombre d'États de 1912 à 1915 et particulièrement dans le

traité conclu entre la France et la Grande République américaine, le 22 janvier 1915.

Après la guerre mondiale, primitivement et suivant les idées du président Wilson, la Pacte avait pour but de maintenir la paix par deux moyens différents :

1° L'institution d'un moratoire de guerre. Ici, la procédure d'enquête joue un rôle prédominant. Elle est même appelée à remplacer éventuellement l'arbitrage. De plus, les conclusions de l'enquête sont obligatoires et sont même sanctionnées par la force.

2° Contre un État qui recourt à la guerre, une sanction est organisée.

Par suite des altérations du Pacte, tout ce qui est sanction par la force est considérablement édulcoré. C'est pourquoi la procédure d'enquête vient prendre la place de la sanction par la force contre l'État qui recourt à la guerre.

La procédure d'enquête a désormais un rôle qui dépasse de beaucoup sa capacité normale.

Elle a d'abord pour objet tous les conflits possibles. Pour les litiges d'ordre juridique, susceptibles d'une solution arbitrale la procédure d'enquête peut remplacer l'arbitrage à la volonté des États.

C'est ce qui résulte de l'article 12 du Pacte, alinéa 1, première phrase :

« Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ».

Dans l'article 13, on voit bien que le recours à l'arbitrage reste facultatif. « Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend

susceptible, *à leur avis*, d'une solution arbitrale... » Ce qui est obligatoire, c'est le recours à l'une des deux procédures indiquées l'arbitrage ou l'enquête du conseil, mais les puissances ont le choix entre les deux.

En outre, il y a encore lieu à procédure d'enquête, en vertu des amendements apportés au Pacte, en 1921, sur la question de savoir si un État est en rupture du Pacte. La procédure d'enquête remplace ici la sanction par la force qui, d'après le Pacte (art. 15) devait entrer en vigueur *ipso facto*.

Dans le Pacte, l'enquête possède, en outre, une portée qu'elle n'avait pas à ses débuts. Le Conseil de la Société des Nations ne fait pas que constater la véracité de certains faits ; il propose, en outre, une solution : il ne se contente pas ainsi de faire une enquête. Les conclusions de son examen sont obligatoires à certaines conditions.

Le Protocole de Genève de 1924 visait à restituer à l'arbitrage obligatoire une partie du terrain usurpé par la procédure d'enquête. On sait que ce Protocole n'a pas été ratifié. Les accords de Locarno ont été dirigés dans le même sens, mais ils ont une portée limités à certaines puissances, ce sont des traités particuliers.

Cette préférence ainsi marquée pour la procédure de l'*enquête-examen* en regard du recours au juge est le fait caractéristique de l'après-guerre dans la matière de la conciliation internationale. Ainsi, la Ligue des Nations impose une sorte de conciliation, à défaut d'arbitrage, mais avant tout un examen. L'expérience avait révélé que les grandes puissances n'accepteraient pas de s'engager à soumettre leurs litiges à un tribunal ; au contraire, la possibilité de mettre à nu

les faits de la dispute sans procéder à un jugement a paru le moyen le plus pratique de prévenir les guerres.

Par suite, l'organisation d'un tribunal permanent et préétabli a suscité beaucoup moins vivement la méfiance des États. L'obstacle provenant du sentiment de l'égalité a perdu beaucoup de sa force ; il a pu être tourné d'autant plus facilement que le tribunal gardait un caractère arbitral ; c'est-à-dire, que sa compétence restait un principe facultatif. Il s'agissait uniquement de faire progresser la cause de l'arbitrage en organisant une cour d'un accès libre et facile réunissant des juges représentant les divers systèmes juridiques du monde et capables d'assurer la continuité de la jurisprudence arbitrale.

Les États ayant pu s'entendre pour créer un organe de coopération internationale et de prévention des guerres; la Société des Nations, qui postulait nécessairement une certaine abdication des prétentions à l'égalité absolue, il devenait facile de consentir à des sacrifices analogues pour la création d'un organe juridictionnel.

Mais de ce côté-là devait surgir un danger nouveau : celui de voir la Cour trop étroitement apparentée à la Société des Nations elle-même, devenir un organe de celle-ci. C'est, comme nous le verrons, par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, agissant conjointement, que les membres du tribunal sont choisis. C'est en utilisant l'organe nouveau de coopération internationale que l'on a pu aménager la collaboration nécessaire des États dans la nomination des juges, sans échouer sur la pierre d'achoppement de l'égalité. D'autre part, le caractère arbitral et facultatif de la Cour, joint au développement

du procédé de l'enquête ont consuit les auteurs du Pacte à investir le tribunal de la mission de donner des avis consultatifs à la Société des Nations. Voici donc une seconde cause d'intégration de la cour dans l'organisation de la Société des Nations, intégration qui pouvait sembler à certains dangereuse, parce que le Conseil et l'Assemblée sont des formations essentiellement politiques, tandis que la Cour devait être, avant tout, un organe juridictionnel.

On a fort heureusement tenu compte d'une autre expérience acquise au cours des tentatives antérieures, en fixant d'une manière précise les sources du droit applicable par la Cour. Cette dernière ne pourra pas innover en matière de droit ; elle devra se prémunir contre tout reproche de vouloir légiférer ; car son statut lui interdit de garder à sa connaissance sauf accord spécial des parties, les litiges dont elle ne pourrait pas trouver la solution dans des règles du droit positif.

De plus, l'incertitude du droit applicable tend à diminuer de nos jours dans les relations internationales par ce fait qu'un organe de coopération ayant été créé, la Société des Nations, qui agit par ses organismes techniques des conventions de plus en plus nombreuses viennent dans une certaine mesure fixer des principes controversés et rédiger des règles coutumières peu précises, par exemple, dans le domaine du droit des communications internationales : fleuves internationaux, transits, transports par voie ferrée, etc... (convention de Barcelone, 1920 ; de Genève, 1923, etc...)

En somme, du fait de l'organisation de la Société des Nations la communauté internationale ne se trans-

forme pas complètement suivant le modèle des sociétés nationales. Mais un certain nombre d'éléments plus favorables à l'érection d'une justice internationale apparaissent. Les uns agissent surtout dans le sens d'une extension du domaine du règlement judiciaire, d'autres favorisent la collaboration nécessaire des États, et d'autres, enfin, améliorant le *corpus juris* de la Société internationale rendent les décisions judiciaires plus solides.

Telles sont les idées générales dont nous allons avoir à décrire les applications dans l'organisation de la Cour permanente de justice internationale au point de vue

1° de son organisation proprement dite : composition et constitution,

2° de sa compétence et du droit applicable par la Cour,

3° de la procédure qu'elle doit suivre pour rendre ses arrêts,

4° des règles de sa fonction consultative.

Il convient au préalable de jeter un coup d'œil sur les étapes de l'élaboration de son statut.

CHAPITRE II

Les Etapes de la Création de la Cour de 1919 à 1922

Le Pacte de la Société des Nations entre en vigueur avec le traité de Versailles à la date du 10 janvier 1920. Le Conseil de la Société des Nations dès sa première réunion se préoccupe d'accomplir la mission dont le chargeait l'article 14 du « Covenant ». Il jugea bon de se faciliter la tâche en confiant la préparation du travail à un organe particulier. Le 13 juillet 1920, il désigne un comité de dix juristes qui devait se réunir à La Haye pour établir un avant-projet de Cour permanente. Ces dix juriconsultes étaient un Américain, Elihu Root; un Anglais, Lord Phlilimore; un Belge, baron Descamps; un Japonais, M. Adatci; un Brésilien, M. Fernandez; un Italien, M. Ricci Busatti; un Norvégien, M. Hagerup; un Hollandais, M. Loder; un Espagnol, M. Altamira, et un Français, M. de La Pradelle.

Ils reçurent de la section juridique du secrétariat permanent de la Société des Nations un mémorandum dans lequel étaient notamment rappelées les différences entre l'arbitrage et la justice.

« Trois traits distinguent en général la procédure arbitrale de la procédure judiciaire proprement dite,

explique le memorandum. Ce sont la nomination des arbitres par les parties ; le choix par ces dernières des normes matérielles à suivre par le tribunal ; et enfin, le caractère volontaire de la juridiction arbitrale ». Réciproquement, donc, une cour stricte de justice ne devra son existence en aucune manière aux parties en cause ; elle devra appliquer un droit universellement accepté et non choisi par lesdites parties, et elle devra avoir une juridiction coercitive, c'est-à-dire le droit de juger, même si une des parties refuse de comparaître.

Mais il y a un autre caractère distinctif d'une nature importante, nous voulons parler de la nature de la sentence. M. de Lapradelle, le rapporteur du comité consultatif des juristes, indique en ces termes la distinction à faire : « Quels qu'aient été les services rendus à la justice et à la paix par l'institution en 1899, à La Haye, d'une cour permanente d'arbitrage international, il n'en est pas moins incontestable qu'en vertu même des dispositions fondamentales de sa constitution, elle n'est guère plus qu'un cadre permanent, un vaste collège d'arbitres où passent d'une manière intermittente des tribunaux internationaux éphémères ; les arbitres parfois inclinent à agir en médiateurs plutôt qu'en interprètes fidèles du droit, en diplomates plutôt qu'en juges, en conciliateurs appelés à prononcer entre États de la manière la moins pénible pour chacun d'eux, plutôt qu'en magistrats appelés à tenir rigoureusement égales les balances de la justice. Il y a là, disait M. Root dans ses instructions aux délégués américains à la conférence de La Haye en 1907, deux méthodes radicalement différentes, qui correspondent à des conceptions très

distinctives, qui conduisent à des conséquences différentes (1).

M. de Lapradelle fait observer plus loin que « l'arbitrage peut tenir compte de mille éléments de fait, de mille contingences, souvent de certaines nécessités d'ordre politique. L'arrêt de justice ne tient compte que de la règle définie et fixée par la loi » (2).

Ainsi, la question capitale qui devait dominer les discussions de ces dix jurisconsultes c'était celle de savoir s'il fallait créer la justice internationale, en excluant désormais l'arbitrage ou en le conservant à titre subsidiaire, peu importe ; ou bien, s'il fallait se contenter d'organiser un corps d'arbitres permanents, préétabli, mis à la disposition des États.

On ne peut mettre en doute que le comité consultatif des juristes ait cru qu'il instituait quelque chose de distinct de l'arbitrage. M. de Lapradelle dit dans son rapport : « il s'agit de créer une institution de justice ».

Or, il s'est trouvé que dans cette voie, ce comité a été amené à s'écarter du texte des articles 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations et que son œuvre a dû être amendée par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations.

Examinons d'abord les solutions fournies par les juristes qui sont restées définitivement acquises et ne donnèrent plus lieu à aucune controverse. Il s'agit ici du problème capital d'organisation qui consistait à concilier le dogme de l'égalité des États avec la nécessité d'un tribunal composé d'un petit

---

(1) Procès-verbaux des séances du Comité, p. 694,
(2) *Id.*, p, 696.

nombre de juges. Il est intéressant de jeter un coup d'œil sur les discussions qui se sont élevées au sein du comité sur l'interprétation du principe de l'égalité.

Le droit d'égalité, c'est le droit pour tout État d'être traité comme un égal par les autres États. On considère que c'est un droit fondamental, c'est-à-dire un droit qui n'a pas une source conventionnelle comme les avantages que l'on obtient par un traité ; mais un droit qui est acquis par le fait même de la reconnaissance comme État, qui est implicitement contenu dans cette reconnaissance et qui, par suite, immuable tant que dure la personnalité étatique, ne s'épuise pas par l'exercice qu'on en fait, et présente le caractère d'une situation générale, d'une qualité inhérente à la personne internationale du type État.

Cette égalité n'est pas semblable à celle des individus à l'intérieur d'une communauté publique ; il ne s'agit pas ici d'une égalité au regard d'une puissance supérieure, d'une autorité publique ; c'est une égalité dans l'indépendance, dans l'affranchissement à l'égard de tout pouvoir extérieur.

Le problème qui se posait au comité des juristes était celui de savoir si l'idée d'égalité devait être entendue dans un sens si absolu qu'elle eût été incompatible avec la création d'une cour où les grandes puissances auraient une part plus grande que les petites, conformément aux prétentions émises déjà antérieurement à La Haye.

Il y eut trois thèses en présence : Pour MM. Adatci, suivi dans cette voie par Lord Phillimore, l'égalité est un principe fictif. Le droit international peut être envisagé d'un point de vue formaliste ; c'est le point de vue qui consisterait à reconnaître à Monaco les

mêmes prérogatives qu'à tout autre État et à l'admettre, par exemple, dans la Société des Nations.

Il y a qu contraire, la méthode sociologique : ici, on ne tient compte que de la réalité vivante : savoir, que la base de la paix mondiale c'est l'existence des principales puissances et des autres États. Il y a quelques personnalités ressortissants des principaux États qui doivent nécessairement faire partie de la Cour, pour qu'elle soit viable. Il faut tenir compte du sentiment instinctif des peuples, fluide délicat, violent et irrésistible.

A cette thèse, s'oppose celle des partisans de l'égalité absolue : MM. Hagerup et de Lapradelle admettent que l'on doit distinguer entre le point de vue politique et le point de vue juridique. Il y a sans doute dans la communauté des nations deux sociétés, : une société politique au sein de laquelle il est impossible de ne pas tenir compte de l'inégalité de force matérielle et d'importance des États, et une société juridique, au sein de laquelle tous les États ont des droits égaux ; mais la justice internationale s'édifie sur le terrain juridique, par conséquent, l'égalité doit exister entre les États pour la nomination des juges (1).

M. Ricci-Busatti défend la même thèse, mais avec une variante : l'inégalité de fait, la force matérielle auront forcément une influence sur la Cour, mais en droit, pour la nomination des juges, il faut l'égalité. Il ne s'agit pas, en effet, de distinguer entre la politique et le droit, mais entre la fonction judiciaire et la fonction administrative. Or, le droit est une organisation qui doit tenir compte des intérêts en jeu. Si

(1) Procès-verbaux du Comité des juristes, p. 700.

en matière administrative, par exemple, pour l'union postale, les intérêts varient et une certaine inégalité est consacrée, en matière judiciaire tous les intérêts sont identiques et l'égalité doit être consacrée (1).

C'est à M. Elihu Root que revint l'honneur de trouver une transaction acceptable (2). Le principe de l'égalité signifie seulement que les États sont égaux en tant qu'ils ont tous le droit souverain de contrôler leurs propres actions sans en rendre compte aux autres. Ce droit s'exerce notamment par la faculté d'accorder ou de refuser telle ou telle transaction relative au choix des juges.

En procédant à la création d'une Cour, on dépasse la limite des droits souverains. En nommant des juges qui auront le droit de limiter par leurs jugements les droits souverains des États, on n'exerce pas des droits de souveraineté. Donc, ce droit de faire cette nomination doit avoir une autre source : le consentement mutuel des États.

A quelle condition ce consentement doit-il être donné ? On ne peut pas prendre ici seulement en considération les idées d'égalité, il faut faire intervenir tout fait relevant.

Ici, il s'agit d'assurer le règne de la justice ; seuls les petits États en ont besoin. Un problème qui implique une différence entre les États ne peut être résolu par le principe de l'égalité.

Le principe de l'égalité s'applique à des États composés d'individus égaux. Il rencontre le développement de la démocratie. Les cent millions d'Améri-

---

(1) Procès-verbaux du Comité des juristes, p. 107.
(2) *Ibid.*, p. 133.

cains se sentiront humiliés par le fait qu'ils n'auront qu'une voix contre les 500.000 habitants du Honduras.

Dans son rapport, M. de Lapradelle s'est rallié à cette thèse transactionnelle et lui a assuré l'adhésion des autres juristes (1). L'égalité des États est-elle vraiment en cause lorsqu'il s'agit de participer à l'organisation d'une justice internationale ?

L'égalité n'implique-t-elle pas seulement qu'aucun État ne saurait intervenir dans les affaires intérieures des autres en restreignant leur souveraineté. Du moment que tous les États sont souverains, ne sont-ils pas, par cela même, égaux, quelle que soit l'influence qu'ils exercent en fait au point de vue politique sur la gestion des intérêts communs de l'humanité ?

Sur le terrain pratique, la transaction s'opéra de même sur un projet qui fut proposé par M. Elihu Root, et dont il avait puisé l'idée dans l'histoire des États-Unis.

En 1787 grands et petits États s'étaient opposés, les premiers réclamant une situation privilégiée, les seconds exigeant l'application du principe d'égalité. La Constitution américaine réussit à satisfaire les uns et les autres en créant deux chambres : le Sénat consacra les revendications des petits États, chaque État y étant représenté également ; les grands États, d'autre part, reçurent satisfaction par la création de la Chambre des Représentants dont les membres sont élus sur la base du nombre de la population. M. Elihu Root, invoquant l'exemple ainsi donné par le droit public américain, proposa de résoudre le

(1) Procès-verbaux du Comité des juristes, p. 699.

problème posé devant le comité des juristes de La Haye par une méthode analogue.

Précisément la constitution de la Société des Nations offrait une dualité qui allait permettre d'obtenir le résultat souhaité ; ses deux organes essentiels sont le Conseil et l'Assemblée. Le Conseil exécutif comprend des membres permanents et des membres non permanents, au nombre de six, ces derniers étant désignés périodiquement par un vote de l'Assemblée. Au sein du Conseil les grandes puissances ont donc une place nettement prépondérante et cela est nécessaire étant donné leur rôle politique. L'Assemblée au contraire réunit tous les membres de la Société sur un pied d'égalité absolue. La collaboration du Conseil et de l'Assemblée pour désigner les membres de la cour de justice internationale devait constituer la formule cherchée. Elle a été adoptée par le comité de juristes de La Haye et introduite dans le statut constitutif de la Cour.

Il y eut un autre point capital qui donna lieu à de sérieuses difficultés au sein du comité des juristes, mais auquel ce dernier apporta finalement une solution qui fut ultérieurement définitivement consacrée : il s'agit de la compétence de la Cour en matière de droit applicable aux litiges à elle déférés. Après avoir énuméré comme sources de ce droit les traités et la coutume, le texte proposé mentionnait les principes généraux du droit. M. Elihu Root trouva cette expression trop vague. On voit l'intention qui animait les auteurs de ce texte ; il s'agissait de donner à la Cour le pouvoir non seulement de dire le droit, mais de le faire, de le créer, dans le silence des règles stipulées par les traités ou la coutume. C'est ce qu'avoue pré-

cisément M. Loder : « On a parlé de règles reconnues et respectées du monde entier, qui n'ont pas encore le caractère de droit positif ; mais la Cour a justement le devoir de développer le droit, de faire mûrir les coutumes et les principes universellement reconnus et de les cristalliser sous la forme de règles positives ; en un mot, de fixer la jurisprudence internationale ».

M. de Lapradelle défendit vigoureusement ce même point de vue, parce qu'il fallait éviter que le juge refusât de statuer dans la carence du droit positif ; il ne fallait pas acculer la cour à la nécessité de prononcer le *non liquet*.

On rappela à M. de Lapradelle l'échec de la Cour internationale des prises, dû précisément à ce pouvoir qui lui avait été donné de créer le droit. L'éminent professeur répondit avec M. Hagerup que la véritable cause de cet échec était l'incertitude du droit à appliquer.

Quoiqu'il en soit, une rédaction plus précise fut arrêtée pour le texte de l'alinéa 3 de l'article 38 sur les sources du droit applicable par la Cour et l'on écrivit : « 3° Les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées ». Cette formule avait un sens très précis dans l'esprit de ses rédacteurs ; il s'agit des principes couramment admis dans le droit domestique ; par exemple, le principe de la chose jugée, ou bien, dans le droit des gens ; par exemple la liberté des mers.

Il ne s'agissait pas, au contraire, d'idées mises en avant par la doctrine comme l'expression d'un droit meilleur possible. Toutefois, on admit quand même cette dernière source dans un quatrième alinéa après les décisions judiciaires à condition que ce soit la

doctrine des auteurs les plus qualifiés et ces deux derniers éléments de décision devaient être employés à titre de moyens auxiliaires de détermination des règles de droit ; ce ne devait pas être à proprement parler des sources du droit.

Sur d'autres points, le comité des juristes furent tentés de dépasser les textes formels des articles 13 et 14 du Pacte de la Société des Nations. Dans l'avant-projet de statut qu'il élabora, il songeait à charger, en effet, la Cour permanente de justice internationale de juger les crimes commis contre l'ordre public international et contre le droit des gens universel.

Ces crimes lui auraient été déférés par l'assemblée plénière de la Société des Nations ou par le conseil. Le conseil devrait caractériser les délits, fixer la peine et déterminer les moyens appropriés pour l'exécution des sentences. Mais le Conseil n'avait nulle envie d'avoir à aviser à ses moyens et cette disposition est tombée.

Les juristes furent également, sur d'autres points, en contradiction avec l'article 13 et 14 : aux termes de ces articles qui écartaient l'obligation de l'arbitrage, la Cour n'avait, en principe, qu'une compétence facultative. Le comité des juristes proposait de rendre la compétence de la cour obligatoire pour certains litiges d'ordre juridique, ceux précisément qui sont énumérés à l'article 13 du Pacte et présentés comme facultatifs. Il proposait également de rendre le français la seule langue obligatoire et officielle pour la Cour.

L'avant-projet des juristes fut transmis au Conseil le 24 juillet 1920.

A sa session de Bruxelles d'octobre 1920, le Conseil

examina le rapport que lui présentait M. Léon Bourgeois sur l'œuvre du comité de La Haye. Ce rapport concluait notamment à la suppression de la compétence obligatoire de la cour, et ceci, dans les termes suivants (1).

« Nous ne croyons pas nécessaire de discuter ici les avantages qui résulteraient, pour la bonne administration de la justice internationale et pour le développement de l'autorité de la Cour, du système de la compétence obligatoire proposé par le Comité des juristes. Mais puisqu'il s'agit, en réalité d'une modification à apporter aux articles 12 et 13 du Pacte, le conseil estimera sans doute qu'il ne lui appartient pas à l'heure où va se réunir pour la première fois l'assemblée générale de la Société de prendre l'initiative de propositions de modifications du Pacte, dont l'application et la garde lui ont été confiées ».

« En adoptant cette rédaction, le conseil n'entend nullement se prononcer contre l'idée même de compétence obligatoire de la Cour dans les questions d'ordre juridique. Il y a là un développement profitable au règlement général des différends entre les Nations, et le conseil n'aurait certainement aucune objection à ce que le problème fût étudié dans un prochain avenir. Il se bornera, en maintenant la rédaction que nous avons l'honneur de lui proposer, à affirmer qu'il ne peut, à l'heure actuelle, prendre d'initiative d'une modification aux dispositions du Pacte, celle-ci, quelle qu'en soit la valeur particulière, ne pouvant être introduite sans danger que si elle résulte

---

(1) Voir le texte de ce rapport, notamment dans Léon Bourgeois, l'œuvre de la S. D. N. Paris, Payot 1923, p. 181 et s.

du consentement véritablement universel des membres de la Société des Nations ».

Le conseil se rallia à l'avis de M. Léon Bourgeois. Il corrigea également l'avant-projet sur la question du français seule langue officielle. Il n'y avait pas de dispositions formelles du Pacte sur ce point, mais comme le Pacte et les traités de paix avaient été rédigés en français et en anglais, l'anglais fut également admis comme langue officielle de la Cour.

Le conseil transmit son projet à l'assemblée, à sa session de Genève en décembre 1920. L'assemblée en confia l'étude à une commission qui forma elle-même une sous-commission. Le projet définitif arrêté par celle-ci fut soumis à l'assemblée le 13 décembre 1920. M. Léon Bourgeois eut encore l'occasion d'indiquer à l'assemblée les raisons qui devaient faire écarter la compétence obligatoire de la cour.

« Au fond de tout ce problème, il y a une question de confiance dans la juridiction supérieure et cette confiance ne s'impose pas plus que le crédit ne s'impose. Cette confiance naît du spectacle des choses, de l'expérience acquise, de l'exemple donné par la cour, de la netteté, de l'élévation, de l'impartialité de ses décisions. Beaucoup attendront de voir comment la cour a fonctionné, quelles sentences elle a rendues. La confiance dans la cour s'accroitra au fur et à mesure que cette expérience se développera. C'est la méthode expérimentale, c'est la méthode de l'organisation de la vie qui n'impose pas à la volonté des gens qui n'y ont pas suffisamment réfléchi, qui ne se sont pas rendu compte suffisamment des conditions de leur consentement, le regret d'avoir consenti. C'est, au contraire, la confiance dans la conscience

des États, dans leur sagesse, et en même temps dans la sagesse de la cour ».

L'assemblée introduisit cependant certaines modifications au projet du conseil.

Tout d'abord, le Brésil trouva un moyen ingénieux pour donner satisfaction aux juristes qui auraient voulu que la compétence de la cour fût déclarée obligatoire. Par voie d'amendement à l'article 36, tout en maintenant le principe de la compétence facultative, l'assemblée, adoptant le projet brésilien, décida que chaque État membre ou mentionné dans l'annexe du Pacte serait libre de reconnaître la compétence de la cour comme obligatoire.

L'annexe du Pacte comprenait deux catégories d'États :

1° les membres originaires de la Société des nations signataires des traités de paix

2° les États invités à adhérer au Pacte. Les premiers étaient les anciens belligérants et les seconds étaient d'anciens neutres jugés dignes par les garanties qu'ils présentaient d'accéder à la Ligue. Parmi les anciens belligerants, un seul n'était pas membre de la Société des Nations, les États-Unis. Or, on tenait beaucoup à avoir les États-Unis au moins dans la cour permanente de justice internationale. L'amendement à l'article 36 leur ouvrait la voie dans ce sens.

D'autre part, la formule du Brésil signifiait que la compétence de la cour était facultative en principe, mais qu'il était désirable qu'elle fût obligatoire le plus possible. Au lieu de conclure des traités permanents d'arbitrage, on rendrait l'arbitrage obligatoire par une simple déclaration de volonté des parties

faisant connaître leur consentement à être appelés de plein droit à comparaître devant la cour.

Après deux séances et 21 discours, le statut de la Cour fut adopté par l'assemblée de Genève dans sa résolution du 13 décembre 1920.

« Le statut de la C.P.J.I. sera soumis aux membres de la S.D.N. pour ratification sous forme de protocole.

« Dès ce protocole de ratification et lorsque le statut de la Cour aura été ratifié par la majorité des États membres, la Cour devra siéger et sera appelée à régler tous les conflits prévus aux termes de l'article 31, § 2. Le protocole sera ouvert dès la signature des États mentionnés à l'annexe du pacte ».

Cette disposition visait particulièrement les États-Unis qu'on espérait toujours voir participer à la formation de la nouvelle institution.

Ces résolutions de Genève n'ont pas été adoptées sans discussions. Les partisans de la compétence de la Société des Nations disaient qu'il était inutile de soumettre le projet de Cour permanente à l'approbation des États membres, l'assemblée ayant compétence pour arrêter le statut de la Cour permanente de justice internationale ; mais il fut soutenu que l'assemblée n'avait de compétence que pour préparer le projet qui devait être soumis aux États membres et agréé par eux. Ce fut cette dernière thèse qui prévalut. L'idée dominante fut que l'assemblée n'est qu'une conférence internationale, sans pouvoirs propres, sauf dispositions particulières du Pacte, ce qui est très discutable.

La rédaction de l'article 14 a entraînée la conviction de beaucoup. « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale

et de le soumettre aux membres de la Société » Il s'agit, a-t-on dit, des membres et non pas de l'assemblée. Cet argument d'interprétation stricte n'a pas une grande valeur.

En septembre 1921, le statut était ratifié par 27 membres ; le quorum se trouvait par conséquent atteint et le Conseil et l'Assemblée purent simultanément et conformément au statut de la Cour procéder à l'élection des juges, les 14 et 16 septembre 1921.

Le 15 février 1922, la Cour était inaugurée. Le 24 mars de la même année, elle arrêtait son règlement. Il nous reste maintenant à examiner son statut avec dans l'esprit ces quatre caractères de la justice, c'est-à-dire le choix des juges, la loi à appliquer, la compétence du tribunal et la nature de la sentence, que nous indiquions au début de ce paragraphe afin de déterminer jusqu'à quel point la Cour se distingue d'un tribunal arbitral.

CHAPITRE III

Composition et Constitution de la Cour

Les membres de la Cour permanente de justice internationale sont recrutés à l'élection. Mais cette élection est organisée de telle manière qu'en principe les juges sont choisis à raison de leur mérite et de leur capacité et abstraction faite de tout attachement à telle ou telle nationalité. Ainsi se trouve réalisé l'idéal d'un tribunal composé de magistrats professionnels au-dessus et en dehors de toutes les contingences politiques.

Cependant, ce n'est là qu'un principe, dans les détails pratiques de ce choix des juges, il y a quelques atténuations et il y a même une sérieuse dérogation dans ce fait qu'à l'occasion une partie qui n'a pas dans la Cour de juge de sa nationalité peut désigner un de ses nationaux comme juge dans l'affaire qui la met en cause.

Dans la désignation des candidats on s'est préoccupé d'obtenir un choix basé sur le mérite et la science et dénué d'arrière pensée politique.

La présentation des candidats est faite dans chaque État non pas par le gouvernement, mais par les groupes de quatre personnes désignées par chaque État pour la formation de la liste d'arbitres qui constituaient la Cour permanente d'arbitrage de La Haye

créée en 1899. S'il se trouve des États membres de la Société des Nations qui ne sont pas représentés à cette Cour de 1899, la présentation doit être faite par un groupe désigné à cet effet par le gouvernement suivant les règles prescrites par la convention de La Haye.

On a voulu que le choix soit dans une certaine mesure indépendant des questions de nationalité et afin d'indiquer clairement que le juge est exclusivement au service de la justice, on a prescrit que chaque groupe ne peut en aucun cas présenter plus de quatre personnes dont deux au plus de sa nationalité (1) (art. 5).

Chaque groupe doit suivre certaines règles dans le choix des candidats. Il lui est recommandé de consulter la plus haute cour de justice, les facultés et écoles de droit, les académies nationales, les sections nationales d'Académie internationales, vouées à l'étude du droit (art. 6). C'est ainsi qu'en France on consulta la Cour de cassation, toutes les facultés de droit, l'Institut, l'École des science politiques, etc... Il est curieux de constater que dans les corps consultés, la plupart ont voté pour certains de leurs propres membres.

Quand les groupes nationaux ont dressé la liste de leurs candidats, le secrétaire général de la Société des Nations établit une liste des personnes ainsi désignées et la communique à l'Assemblée et au Conseil.

Il y a 15 sièges à pourvoir pour 11 juges titulaires et quatre juges suppléants.

---

(1) A sa session de Bruxelles en 1919, la Conférence des associations pour la Société des Nations avait voté une résolution émettant le vœu que les Etats soient contraints de présenter un nombre plus élevé de candidats d'une autre nationalité. Voir le texte de cette résolution in Procès-verbaux du Comité des juristes, annexe IV, à la 4e séance, p. 116.

Remarquons en passant que cette distinction entre deux catégories, les titulaires et les suppléants est fâcheuse ; les arrêts rendus par la Cour lorsqu'elle comprendra un certain nombre de suppléants pourrait avoir moins d'autorité par ce fait que l'on a ainsi créé une classe de magistrats qui est placée dans une situation légèrement inférieure. Les suppléants bénéficient d'un statut plus défavorable puisqu'ils ne touchent pas des appointements annuels et d'autre part moins sévère puisqu'ils ne subissent pas l'effet des incompatibilités établies à l'adresse des titulaires (1).

Certaines règles s'imposent aux électeurs dictées par le même esprit que celles prescrites à l'adresse des groupes nationaux chargés de la désignation des candidats.

ART. 9. — « Dans toute élection, les électeurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde ».

Un seul membre de chaque nationalité peut être élu. Si deux ressortissants d'un même État viennent à obtenir le nombre de suffrages nécessaires, le plus âgé seul serait élu.

Pour être élu, le candidat doit avoir obtenu la majorité absolue des voix dans l'assemblée et dans le conseil, votant séparément (art. 10).

On a prévu le cas où le conseil et l'assemblée ne seraient pas d'accord sur la nomination d'un candidat.

---

(1) Voir sur cette question J. MORELLET. *L'organisation de la Cour permanente de Justice internationale*, Paris, Pedone, 1920 (Thèse de doctorat), p 32,

Si un premier tour de scrutin ne donne pas de résultats, on procède à un second, puis à un troisième.

Et si le conseil et l'assemblée n'arrivent pas à se mettre d'accord, on procède à la formation d'une commission médiatrice composée de 6 membres nommés trois par l'assemblée, trois par le conseil à l'effet de choisir pour chaque siège non encore pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée du conseil et de l'assemblée. Le choix de cette commission peut porter non seulement sur la liste des candidats présentés par les groupes nationaux mais sur toute personne remplissant les conditions requises, même si elle n'a pas été présentée..

Si la commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la cour déjà nommés pourvoient aux sièges vacants dans un délai fixé par le conseil, en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages soit dans l'assemblée, soit dans le conseil.

Si parmi les juges il y a partage des voix, la voix du juge le plus âgé l'emporte (art. 12).

Telle fut la procédure qui fut suivie le 14 septembre 1921.

Les 11 juges titulaires et les 3 suppléants furent élus dès ce jour par les votes concordants de l'Assemblée et du conseil.

Le quatrième juge suppléant ne fut désigné que le 17 septembre, après que la commission médiatrice dont il a été parlé eût été constituée.

Les quinze membres de la cour furent :

Juges titulaires : MM. Loder (Pays-Bas), Weiss (France), Lord Finlay (Gde-Bretagne), M. Ruy Barbora (Brésil), Nyholm (Danemark), Moore (États-

Unis), de Bustamante (Cuba), Altamira (Espagne), Oda (Japon), Anzilotti (Italie), Huber (Suisse). Juges suppléants : MM. Jovanivitch (Yougoslavie), Beichmann (Norvège), Negulesco (Roumanie), Wang-Chung Hui (Chine).

Les quinze pays représentés appartiennent 10 à l'Europe, 3 à l'Amérique, 2 à l'Asie.

La majorité des juges sont des hommes de science, la plupart des professeurs, quelques-uns des magistrats de carrière.

En septembre 1923, il y eut une élection complémentaire pour remplacer le juge de nationalité brésilienne, M. Ruy Barbosa décédé ; c'est un autre Brésilien, M. E. Pessoa qui fut désigné.

La composition actuelle de la cour ne répondra certainement pas aux besoins de l'avenir. Quand d'autres États, aujourd'hui absents, seront admis dans la Société des Nations, il conviendra d'élargir les cadres de la cour pour y permettre leur représentation. C'est une éventualité déjà prévue par le statut qui autorise d'avance l'Assemblée à augmenter, sur la proposition du conseil, le nombre des juges jusqu'à concurrence de 15 titulaires, au lieu de 11 et de 6 suppléants, au lieu de 4.

« Les membres de la cour sont élus pour 9 ans (1).

Ils sont rééligibles et restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Après ce remplacement, ils continuent de connaître des affaires dont ils ont été déjà saisis ».

« Le membre de la cour, élu en remplacement d'un

---

(1) Politis, 163-164.

membre dont le mandat n'est pas expiré, achève le terme du mandat de son prédécesseur ».

« Les juges suppléants sont appelés dans l'ordre du tableau. Le tableau dressé par la cour tient compte d'abord de la priorité d'élection et ensuite de l'ancienneté d'âge ».

Les membres de la cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. Cette disposition ne s'applique pas aux juges suppléants en dehors de l'exercice de leurs fonctions près de la cour. « En cas de doute, la cour décide... » A ce sujet, il fut établi que le professorat n'était pas incompatible avec la fonction de membres de la cour permanente de justice. C'est ainsi que M. Weiss, professeur à la Faculté de droit, fut nommé membre de la cour et en devint vice-président. Cependant, depuis sa nomination, il a abandonné le professorat.

« Les membres de la cour ne peuvent exercer l'office d'agents de conseil ou d'avocats dans aucune affaire d'ordre international ». Cette disposition ne s'applique aux juges suppléants que relativement aux affaires pour lesquelles ils sont appelés à exercer leurs fonctions près de la cour. Ils ne peuvent participer au règlement d'aucune affaire dans laquelle ils ont antérieurement intervenus comme agents, conseils ou avocats de l'une des parties, membres d'un tribunal national ou international, d'une commission d'enquête ou à tous autres titres.

Les membres de la Cour ne sont pas inamovibles, mais « ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils ont cessé de répondre aux conditions requises ». Ils ne sont donc révocables qu'avec l'assentiment de tous

leurs collègues, ce qui risque fort peu de se produire. Lorsque cependant pareil fait se produit, « le secrétaire général de la Société des Nations en est officiellement avisé par le greffier ».

Les membres de la Cour permanente de justice internationale jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques (1).

« La Cour élit pour trois ans son président et son vice-président qui sont rééligibles (2). Elle nomme son greffier. La fonction de greffier de la cour n'est pas incompatible avec celle de secrétaire général de la cour permanente d'arbitrage ».

Le siège de la Cour est à La Haye où résident toujours le président et le greffier. La Cour tient une session par an (art. 23), au 15 juin de chaque année. Le président convoque la cour en session extraordinaire quand les circonstances l'exigent.

« Si pour une raison spéciale, l'un des membres de la cour estime ne pas devoir participer au jugement d'une affaire déterminée, il en fait part au président ».

Si le président estime que l'un des membres de la cour ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger dans une affaire déterminée, il en avertit celui-ci. En cas de désaccord entre le président et le membre de la cour, c'est la cour qui décide ».

La Cour siège ordinairement à 11 membres; mais en cas d'absence de magistrats réguliers, on recourt aux juges suppléants. Cependant, si 11 juges ne sont

---

(1) Politis, 162-163.

(2) Ce sont respectivement M. Loder, président, et M. Weiss, vice-président.

pas disponibles, le quorum de 9 est suffisant pour constituer la cour (art. 25).

La Cour comporte trois chambres, fonctionnant à la demande des parties : une de trois juges, choisis annuellement, statue en matière sommaire ; deux autres, de cinq juges, choisis tous les trois ans, connaissent des litiges relatifs au travail aux communications et au transit, avec l'assistance, obligatoire dans le premier cas, facultative dans le second, de quatre assesseurs techniques siégeant avec voix consultative ; ces deux dernières chambres peuvent, avec le consentement des parties se réunir ailleurs qu'à La Haye.

Il a fallu prévoir le cas où un État partie en cause, n'aurait pas de juge de sa nationalité dans la cour, telle qu'elle serait constituée pour connaître de l'affaire. On aurait pu écarter cette difficulté en observant qu'en principe les magistrats sont élus sans distinction de nationalité. Mais ce n'est là qu'un principe, et il a été impossible de rester ici attaché à l'idéal d'une justice internationale formée indépendamment de toute arrière-pensée politique.

Si l'une des deux parties seulement est représentée à la Cour, l'autre est autorisée à désigner pour siéger un juge suppléant de sa nationalité et, s'il n'en existe pas, à choisir un juge de préférence parmi les personnes ayant figuré parmi les candidats lors des élections. Si enfin les deux parties ne sont pas représentées à la cour, chacune d'elles peut procéder à la désignation ou au choix d'un juge comme il vient d'être dit.

Par là, la Cour se rapproche du type d'un tribunal arbitral. Mais c'est une nécessité car ses justiciables ne sont pas des plaideurs ordinaires, ce sont des États

qui ne sont pas habitués à se plier aux exigences de la justice, comme de simples particuliers. Comme l'a dit M. Loder, le 13 décembre 1920, devant l'assemblée, la solution adoptée est « une concession faite à la faiblesse morale encore existante. Mais le temps l'effacera et le jour viendra où la cour pourra briller dans toute sa dignité ».

Observons en terminant que le statut de la Cour est muet sur la question de savoir comment le tribunal est constitué en matière d'avis consultatif. Au comité des juristes, on avait adopté la solution suivante :

Lorsque la cour devait donner un avis sur un point indépendant de tout différend actuellement né, elle devait, selon l'avant-projet, constituer une commission spéciale de 3 à 5 membres ; dans le cas où, au contraire, elle devait donner son avis sur une question faisant l'objet d'un différend actuellement né, l'article 36 décidait qu'elle devait statuer dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'un litige porté devant elle. Les raisons de cette distinction ont été développées par M. de Lapradelle dans le rapport qu'il a rédigé sur l'avant-projet du comité de La Haye. La règle ainsi créée avait pour objet de ne pas limiter la liberté d'appréciation de la Cour par des avis rendus *in abstracto*. En confiant à une commission réduite le soin d'émettre des opinions de principe, on évitait que la Cour elle-même fût liée par ces opinions lorsqu'un différend viendrait devant elle et qu'elle devrait le trancher judiciairement. Quand, au contraire, l'assemblée ou le conseil de la Société des Nations auraient demandé l'avis de la Cour sur un « différend actuellement né » celle-ci aurait statué comme si elle jugeait le litige et la seule différence entre l'avis ainsi

donné et un arrêt de justice, aurait consisté dans le fait que la décision n'aurait pas eu force de chose jugée et qu'il aurait appartenu à l'autorité qui l'avait sollicité (conseil ou assemblée) de se l'approprier.

La distinction opérée par l'avant-projet était ingénieuse. Malgré son élégance, la solution de La Haye n'a pas trouvé grâce devant l'Assemblée de la Société des Nations, qui, au cours de sa première session, a purement et simplement supprimé l'article 36 qui lui était soumis.

Dans son règlement, adopté le 24 mars 1922, la cour a elle-même tranché la question de la manière suivante : les avis consultatifs sont émis après délibération par la cour en séance plénière (art. 71).

CHAPITRE IV

La Compétence

Nous arrivons à la question de beaucoup la plus importante dans l'organisation de la Cour permanente de justice internationale. C'est principalement à propos de la compétence de la cour que l'on avait à choisir entre l'arbitrage et la justice, en apportant une solution aux quatre problèmes essentiels qui sont impliqués dans la question de la compétence conçue dans son sens le plus large.

La compétence, c'est d'abord la sphère d'activité d'une autorité quelconque, et, à ce point de vue, deux problèmes se posaient :

1° Celui de savoir à quels plaideurs la Cour serait ouverte ; c'est ce que l'on appelle exactement la compétence *ratione personae.*

2° Celui de savoir quelles sortes de litiges pourraient être déférés à la Cour ; il s'agit ici de la compétence *ratione materiae.*

Mais la compétence n'est pas seulement la délimitation d'une sphère d'activité ; c'est aussi la détermination des pouvoirs conférés à l'autorité dont il s'agit dans les limites indiquées.

A ce point de vue, deux nouveaux problèmes apparaissaient :

1° Le pouvoir conféré à la cour dans l'énonciation

du droit applicable aux différends portés à sa connaissance.

2° Le pouvoir conféré à la cour dans la décision qu'elle était appelée à prendre à la suite des constatations de droit et de fait auxquelles elle aurait procédé dans chaque procès.

De ces quatre problèmes capitaux, deux ont pu être tranchés assez facilement et la solution adoptée n'a pas été modifiée depuis l'établissement de la cour. C'est le problème de sa compétence *ratione personae* et celui de son pouvoir dans la détermination du droit applicable.

On a pu, en effet, se mettre assez facilement d'accord pour admettre que quelles que soient les matières déférées à sa connaissance, et la portée de sa décision, la cour ne serait ouverte qu'aux États ou aux membres de la Société des Nations, bref aux communautés politiques, à l'exclusion des particuliers...

Le comité des juristes fut unanime à penser que sans rien préjuger du développement ultérieur de la cour permanente de justice internationale, il convenait pour le moment de lui donner une base d'autant plus solide et plus ferme qu'elle était plus étroite.

Quant au droit applicable, M. de Lapradelle notamment aurait souhaité au comité des juristes que, pour éviter à la Cour la nécessité de prononcer le *non liquet*, il lui ait été accordé le pouvoir de faire le droit, et pas seulement de le dire, dans le silence du droit positif, mais comme nous l'avons vu, la thèse qui a finalement triomphé est plus prudente et l'article 38 du statut enferme la cour dans le droit positif, sauf accord contraire des parties. On a, en effet

ajouté à la fin de l'article 38 la faculté pour la cour de statuer *ex aequo et bono*, sur la demande des parties.

Pour diminuer le danger qui provient de la possibilité du *non liquet*, le comité des juristes recommandait que l'on entreprît la modification du droit international. Mais l'on a du constater que c'était là une œuvre prématurée, car toutes les nations n'ont pas encore sur tous les points une conception universaliste du droit international. Il y a encore une tendance persistante à traiter certaines matières dans un esprit très jalousement nationaliste et particulariste. Toutefois la Société des Nations commence à entreprendre cette codification, par l'organe d'un comité spécial de juristes, constitué par l'avant-dernière assemblée.

Il restait deux autres problèmes à résoudre : De quels litiges la cour devait-elle connaître ? De quels pouvoirs devait-elle être investie dans la décision juridictionnelle ? C'est ici que l'on avait précisément à préférer soit l'arbitrage, soit la juridiction. La justice, comme elle est établie en droit interne, répond à ces deux questions en reconnaissant au magistrat une compétence obligatoire pour tous les litiges, et en lui conférant le pouvoir d'ordonner l'exécution, par la force, de ses jugements. La justice interne est basée sur la contrainte ; on est contraint d'aller devant le juge ; on est contraint d'observer la sentence ; en France, le décret du 2 septembre 1871 oblige le tribunal à faire suivre sa sentence du dispositif suivant : « En conséquence le Président de la République mande et ordonne à tous huissiers sur ce requis de procéder à l'exécution et aux officiers de la force publique de prêter main forte à l'exécution du présent jugement ».

Dans un système de juridiction internationale perfectionnée appuyé sur une organisation, même relative, de la Société des États, telle que la Société des Nations, on aurait pu, d'une part, concevoir la reconnaissance par les États, dans le statut de la cour, d'une obligation absolue, d'aller devant le tribunal sur citation directe d'un autre État pour tout conflit sans exception, et, d'autre part, donner au juge le pouvoir d'ordonner le déclanchement par la Société des Nations de telle ou telle sanction contre la partie condamnée qui n'exécuterait pas la sentence.

On sait que l'obligation arbitrale absolue a été écartée du statut de la cour. Il y a toujours la distinction capitale entre les conflits politiques et les conflits juridiques qui rend impossible et même inconcevable dans une société toujours fondée sur l'indépendance de ses membres, toute tentative pour généraliser le recours au juge. Il y a plus ; dans la compétence de la cour, précisément, pour les deux problèmes dont nous parlons, il y a en présence du courant d'idées qui est favorable à la coercition, un autre courant qui s'oriente au contraire vers la conciliation dans le règlement pacifique des conflits internationaux.

C'est qu'en vérité il est illusoire d'espérer en la vertu de la coercition pour le maintien de la paix. Il ne peut y avoir de contrainte dans la communauté des États, sans que la sécurité soit plus ou moins compromise. Il ne faut pas négliger les intérêts, les aspirations, les sentiments, les préjugés des démocraties, qui sont infiniment susceptibles à toute pression même morale.

Comme nous l'avons déjà constaté, c'est la préférence pour les méthodes de conciliation qui a déjà

provoqué depuis la dernière conférence de La Haye, ce déclin relatif de l'arbitrage obligatoire au bénéfice de la procédure internationale d'enquête, qui constitue surtout un appel à l'opinion publique, à la conscience morale des peuples. Cette vogue dont jouit le système de l'enquête, examen au sein de la Société des Nations, a produit des effets jusque dans la Cour permanente qui est appelée à donner au Conseil de la Société des Nations des avis consultatifs au cours de l'action conciliatrice dont ce dernier est chargé dans l'enquête examen.

Mais, quoiqu'il en soit, dans cette matière, les deux courants dont nous parlons, celui qui penche vers la coercition, celui qui préfère la conciliation, sont dans un équilibre constamment variable, depuis l'année 1920, dans cette période, de l'après guerre, au cours de laquelle l'Europe a cherché à conquérir un peu de sécurité, au prix d'un effort immense et constamment renouvelé, principalement dans les cinquièmes et sixièmes assemblées de la Société des Nations (1924 et 1925).

Aussi les deux problèmes que nous envisageons ici n'ont-ils pas encore reçu une solution que l'on puisse considérer comme définitive ; la compétence *ratione materiae* de la Cour apparaît sous l'aspect d'un cercle dont la circonférence s'élargit ou se restreint au gré des événements politiques et des traités nouveaux qui se négocient. Le pouvoir qu'on lui accorde dans le dispositif de ses jugements s'alourdit ou s'allège suivant que les engagements des États deviennent plus étroits ou, au contraire, s'élargissent au sein de la Société des Nations et du système de garantie qu'elle abrite.

C'est pourquoi l'on ne peut guère donner un aperçu de la solution apportée aux deux problèmes dont il s'agit qu'en examinant d'un côté la part fait à la coercition, d'un autre côté, la part faite à la conciliation dans les différentes parties de la réponse qui a été consacrée et complétée de 1920 à 1925, à ces deux problèmes.

S'agissant d'organiser sur le principe de la coercition, donc de la justice, la compétence de la Cour, on rencontre fatalement le problème de la distinction entre les conflits politiques et juridiques.

Il y a deux manières de le trancher. On peut dans une première méthode délimiter quelques matières spécifiquement déterminées dans lesquelles les conflits possibles ne paraissent pas devoir jamais prendre un aspect politique.

Dans les matières ainsi définies, on peut rendre, probablement sans danger, la compétence de la Cour *ratione materiæ* strictement obligatoire, et admettre la citation directe. On peut aussi mettre à la disposition de la Cour des sanctions ; avec ces deux solutions, la coercition est complètement consacrée.

Il y a ainsi une matière dans laquelle la Cour a un rôle coercitif, relativement accusé. C'est dans la question de l'organisation intrnationale du travail.

L'organisation internationale du travail jouit de privilèges considérables dont le système et le fonctionnement sont assez compliqués.

Le traité de Versailles, dans son article 423 déclare que « toutes les questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente partie du présent traité et des conventions ultérieures conclues par les membres en vertu de ladite partie, seront soumises à l'appré-

ciation de la Cour permanente de Justice internationale ». La partie visée par cet article est la partie XIII relative au travail et à l'organisation du travail.

La Cour permanente a donc une compétence générale et absolue pour tous les litiges s'élevant entre les États, membres de la Société des Nations au sujet de l'interprétation de la partie XIII (art. 396 à 423 du traité de Versailles) et à l'interprétation des conventions ultérieures conclues par les membres et relatives à l'organisation internationale du travail.

Dans cette partie XIII, on trouve des dispositions singulières qui s'expliquent par le compromis que cette même partie XIII réalise entre les partisans de l'organisation internationale du travail et les gouvernements. Les partisans les plus ardents avaient le secret désir d'instituer une sorte de Parlement international du travail, dont les décisions feraient loi pour les États, membres, ceux-ci étant, en conséquence, obligés de les transférer, par des dispositions d'ordre interne, dans leurs propres lois nationales. On a justement fait remarquer que c'était aller trop vite en besogne. Un délégué anglais, M. Barnes, prononça sur ce point des paroles caractéristiques : « Nous demandons déjà aux États de renoncer à la moitié de leur souveraineté. Ne leur demandons pas plus, car nous risquerions de tout compromettre ». Ainsi, la conférence générale du travail n'a pu parvenir à édicter des lois proprement dites, si ce n'est sous forme de conventions, mais elle a cependant un pouvoir considérable. Cette conférence est composée de diverses catégories de membres ; il y a des délégués gouvernementaux qui peuvent voter comme ils l'entendent, même contrairement aux directives de leurs

gouvernements; la seule sanction qu'on puisse leur appliquer, c'est de les relever de leurs fonctions. Cela ne retire cependant pas l'effet de leurs votes.

Il y a également des délégués représentant les patrons et des délégués représentant les ouvriers : ceux-ci agissent avec encore plus de liberté que les délégués gouvernementaux.

La conférence générale des membres peut aboutir à l'élaboration de projets de traités ou de recommandations. Quand ces recommandations ou ces projets de convention réunissent la majorité des 2/3 des voix des délégués présents, elles acquièrent une valeur provisoire ; elles ne sont pas obligatoires pour les États membres, mais ceux-ci doivent pourtant soumettre ces projets et ces résolutions adoptées à leurs autorités compétentes qui, après examen, leur donnent ou non une suite en les transformant ou non en lois internes. C'est là l'effet du compromis déjà signalé entre les partisans de l'organisation internationale et les gouvernements qui ne voulaient pas voir restreindre par trop leur souveraineté.

Les membres de la conférence générale du travail ont obtenu que les décisions de cette conférence soient examinées par les autorités compétentes de chaque État, sans cependant que l'application en soit obligatoire pour eux. Suivant les cas ; les décisions de la Conférence peuvent être mises en vigueur par les gouvernements, sans avoir été soumises à l'examen des Parlements ; cela se produit quand ces décisions n'impliquent pas un changement dans la législation interne de l'État. Mais, au contraire, si elles exigent une modification à la législation, les Parlements constituent l'autorité compétente visée à l'article 411.

Les partisans de l'organisation internationale du travail comptaient bien que les Parlements sauraient forcer la main aux gouvernements récalcitrants.

Des sanctions ont été prévues à l'obligation de soumettre aux autorités compétentes les décisions de la conférence des membres. Les voici : si un membre ne soumet pas aux autorités nationales compétentes les recommandations ou projets de convention adoptés à la majorité des 2/3 par la conférence générale des membres, tout membre a le droit d'en référer à la Cour permanente de justice internationale, qui prendra une décision susceptible de sanctions. C'est le premier cas d'application des sanctions.

Le second est celui où une convention a été signée entre deux ou plusieurs États : « Chacun des États membres peut déposer une plainte au Bureau international du travail contre un autre membre qui n'assurerait pas de manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée par l'un et l'autre ». Le Conseil d'administration du Bureau international du travail peut provoquer la formation d'une commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet. La procédure peut être engagée par le Conseil, soit d'office, s'il estime qu'un contractant n'a pas exécuté les obligations consenties, soit sur la plainte d'un délégué de la conférence.

Si la formation d'une commission d'enquête est décidée, il y est procédé suivant une procédure compliquée : elle est formée de membres portés sur une liste spéciale ; chaque État membre désigne trois délégués, un représentant les patrons, un représentant les ouvriers et un troisième indépendant des deux

autres. Quand les États membres ont fourni ces trois délégués, le Conseil d'administration du Bureau international du travail vérifie les titres de ces personnes et peut refuser à la majorité des deux tiers celles dont les titres ne satisferaient pas aux règles prescrites par l'article 412 : « Trois personnes compétentes en matière industrielle ».

Quand cette liste à été dressée et que le Conseil d'administration du Bureau peut provoquer la formation d'une commission d'enquête, il s'adresse au secrétaire général de la Société des Nations, qui désigne trois personnes respectivement choisies dans chacune des catégories de la liste pour constituer la Commission d'enquête. Il désigne également celle des trois qui fera fonction de président, mais aux termes de l'article 412, aucun des délégués ne pourra relever de l'un des membres directement interressés dans l'affaire. La Commission étant ainsi constituée, elle rédigera un rapport dans lequel elle indiquera les constatations sur les points de fait ainsi que les recommandations sur les mesures à prendre pour donner entière satisfaction au gouvernement plaignant. Elle pourra également indiquer dans son rapport les sanctions d'ordre économique contre le gouvernement mis en cause. Si ce cas se présente, cet État peut saisir la Cour permanente de justice internationale. Elle est en quelque sorte une juridiction d'appel (art. 416).

La cour permanente peut confirmer, amender ou annuler les conclusions ou recommandations de la Commission d'enquête. Le cas échéant, elle devra indiquer « les sanctions d'ordre économique qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un gou-

vernement en faute et dont l'application par les autres membres lui paraîtrait justifiée ».

L'État visé par ces recommandations ou ces sanctions peut s'y conformer dans le délai prescrit. Mais s'il n'en tient pas compte, tout membre pourra lui appliquer les sanctions d'ordre économique prévues, soit dans les accords particuliers qui ont pu être préalablement conclus avec cet État et qui n'ont pas été exécutés par lui, soit dans la conclusion de la Commission d'enquête, soit enfin dans la décision de la Cour permanente de justice internationale. « Tout membre pourra... » mais il n'est pas obligé, c'est encore là un système de sanctions facultatives.

Malgré cela, le gouvernement de l'État en faute qui a contre lui les recommandations et les menaces de sanctions éventuelles, peut les craindre et vouloir se plier aux décisions de la commission d'enquête et de la cour permanente. Il informe alors le Bureau international du travail qu'il a pris les mesures reconnues comme nécessaires par la Commission d'enquête. Dans ce cas ; on peut aller de nouveau devant la Cour permanente de justice internationale qui peut ordonner de lever les sanctions prononcées contre l'État en faute.

Dans une deuxième catégorie de matières limitativement énumérées, la Cour peut encore être saisie par voie de citation directe, mais en revanche elle n'a plus le pouvoir de déclancher des sanctions.

L'exécution de la sentence est laissée en principe à la bonne volonté de la partie condamnée, il y a un système de contrainte qui est prévu par le Pacte à l'article 13, alinéa 4. Il faut remarquer que la contrainte

relève alors non pas directement de la cour, mais du Conseil de la Société des Nations.

L'article 13, alinéa 4, après avoir dit que les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne recourir à la guerre contre tous les membres de la Société qui s'y conformera, ajoute : « faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

L'article 13 donne au Conseil le droit de s'entremettre pour assurer le respect de la sentence, alors même que son inexécution ne met pas la paix en péril.

La sanction est encore très légère. Car le Conseil ne peut rien imposer. Il doit se borner à proposer, contre l'État récalcitrant, des mesures dont l'application dépend des autres membres de la Société. Il n'y a pas d'ailleurs pour eux d'obligation réelle d'agir, ce n'est qu'un engagement moral qui n'est pas sanctionné

Les matières dans lesquelles la Cour a ainsi une compétence obligatoire sont déterminées par des c,auses compromissoires inscrites dans de nombreux traités en vigueur.

Ces dispositions, dont le nombre est considérable, sont reproduites pour la plupart dans une des publications de la Cour. Elles peuvent être groupées sous trois principaux chefs.

Il en est qui imposent la compétence de la Cour pour les différends relatifs à l'interprétation ou l'application de tout ou partie du traité où elles sont insérées. Ce sont diverses clauses des traités de paix avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie, de plusieurs conventions ultérieures et des mandats

conférés à la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et au Japon, en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

D'autres clauses donnent compétence à la Cour pour connaître de certaines difficultés ayant trait au régime des fleuves internationaux, au transit par chemin de fer, aux formalités douanières, au régime international des voies ferrées et des ports maritimes. Elles sont contenues dans les traités de paix et dans des conventions spéciales.

Dans ces dispositions, la compétence de la Cour n'est pas toujours indiquée de manière formelle. Parfois, on y renvoie à la juridiction instituée par la Société des Nations ou à la procédure prévue par elle pour le règlement des différends ou à un tribunal d'arbitrage conformément aux dispositions du Pacte. Mais en vertu de l'article 37 du statut de la Cour, lorsqu'un traité ou convention vise le renvoi à une juridiction établie par la Société des Nations, la Cour constituera cette juridiction.

Il est, en troisième lieu, des clauses qui ont trait au régime de protection des minorités de race, de religion ou de langue. Conçues en termes identiques, elles sont insérées dans les traités de paix, dans des accords particuliers et dans une série de traités spéciaux, dits de minorités, conclus par les principales puissances alliées ou associées avec la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce.

Le même régime s'applique, à la suite d'une procédure spécial à de nouveaux États admis dans la Société des Nations, à l'Albanie et aux pays Baltes.

L'assemblée de la Société des Nations a adopté le

15 décembre 1920, un vœu suivant lequel dans le cas où ces États seraient admis dans la Société il leur serait recommandé de prendre des mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur serait demandé de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application.

A la suite de leur admission, ces États, invités par le secrétariat général, ont été amenés à faire une déclaration dont les stipulations reproduisent celles des traités de minorités, y compris celle relative à la compétence de la Cour. Le Conseil en a pris acte, pour l'Albanie et la Finlande, le 2 octobre 1921 et conclu des accords spéciaux avec la Lithuanie (12 mai 1922), la Lettonie (2 juillet 1923) et l'Esthonie (17 septembre 1923).

Dès lors, ces déclarations et accords tiennent lieu de traités entre chacun des États intéressés et la Société des Nations et leurs stipulations sont, à l'égal de celles des traités de minorités, placées sous la garantie de la Société.

La compétence de la Cour porte, en cette matière sur toute divergence d'opinion touchant les questions de droit ou de fait relatives au régime de protection des minorités.

La question s'est posée de savoir si dans ces cas les parties pourraient se mettre d'accord pour déférer le litige à un autre tribunal que la Cour permanente. On doit remarquer avec M. Politis (1) que « si dans ces hypothèses, les parties devaient être libres de porter leur différend devant une juridiction autre que la

(1) *Op. cit.*, p. 245.

Cour permanente de justice internationale, le but poursuivi par ces traités serait manqué. Il n'y aurait pas, dans les affaires envisagées (interprétation des traités, régime des fleuves internationaux, protection des minorités ethniques), l'uniformité de droit nécessaire, parce qu'il n'y aurait pas unité de jurisprudence ».

Il y a une seconde méthode pour opérer le partage entre les conflits juridiques et les conflits politiques, condition préliminaire indispensable à l'établissement de la compétence obligatoire de la Cour.

Cette méthode consiste à procéder par voie de définition générale. On doit reconnaître qu'elle n'a donné jusqu'à maintenant aucun résultat bien satisfaisant. C'est celle qui est employée dans l'article 13, alinéa 2 du Pacte, et reprise dans l'article 36 du statut de la Cour.

On sait que, d'après cet article, les membres de la Société et États mentionnés à l'annexe au Pacte pourront soit lors de la signature ou de la ratification du protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou État acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

a) l'interprétation d'un traité ;

b) tout point de droit international.

c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réci-

procité de la part de plusieurs ou de certains membres ou États, ou pour un délai déterminé.

En cas de contestation sur le point de savoir si la cour est compétente, la Cour décide.

Certains membres de la Société ont accepté la clause d'une façon permanente, sans condition de réciprocité : l'Esthonie, Haïti; d'autres l'ont acceptée d'une manière permanente, mais sous condition de réciprocité : Bulgarie, Costa-Rica, Liberia, Panama, Portugal, Salvador, Uruguay, d'autres l'ont acceptée pour 5 ans, sous condition de réciprocité : Autriche, Chine, Danemark, Finlande, Hollande, Lettonie, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Suède, Suisse. Le Brésil l'a acceptée pour 5 ans, sous condition de réciprocité et à condition qu'elle ait été admise par 2 des puissances qui ont un siège permanent dans la Société des Nations (conseil).

Ainsi, sous des réserves variées, à l'exception de l'Esthonie et de Haïti, la juridiction obligatoire de la cour permanente avait, au mois de septembre 1920, obtenu l'assentiment de 20 nations.

Lorsque la compétence obligatoire de la Cour a été ainsi reconnue par la commune adhésion des parties au protocole joint au statut, chacune d'elles est, en principe, autorisée à actionner l'autre devant la cour par voie de citation directe. Il y a donc là un sérieux élément de contrainte, dans la juridiction de la Cour.

Seulement, la contrainte est moins accusée que dans les matières spécifiquement déterminées, énumérées dans les traités cités plus haut. La question peut toujours se poser, en effet, de savoir si le conflit rentre bien dans la notion générale des conflits juridiques qui est indiquée dans l'article 36 du statut. Pour

rendre l'obligation effective, il faudrait conférer à la Cour le pouvoir de décider en cas de contestation si le litige rentre dans l'obligation stipulée.

Il importe au développement de l'autorité de la Société des Nations, en même temps qu'à celui de la justice internationale, que les parties ne soient pas maîtresses de la qualification de leurs différends, ou tout au moins, que, lorsque l'une d'elles prétend que ce différend est d'ordre juridique, il vienne nécessairement devant la Cour permanente de justice internationale qui aura à se prononcer soit sur sa compétence, soit sur celle de toute autre juridiction arbitrale qui lui aurait été préférée.

« On comprend la résistance des États membres de la Société des Nations, à l'application de la compétence obligatoire de la Cour, mais on ne peut l'expliquer que par la persistance de vieux préjugés et d'arrière-pensées dont ceux-là qui les nourriraient sont destinés à devenir les premières victimes » (1).

L'Institut de droit international, dans sa réunion d'août 1922, à Grenoble, a discuté tout au long le problème de la classification des différends internationaux en liaison avec la proposition pour l'arbitrage obligatoire, et il a voté les résolutions suivantes :

« L'Institut de droit international, tout en émettant le vœu que les puissances qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore adhéré à la disposition spéciale prévue à l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale, y adhèrent, recommande aux États l'adoption des résolutions suivantes :

Art. 1. — Tous les conflits, quels qu'en soient,

(1) M. de La Pradelle. Cours de Notariat. Paris 1924-1925.

l'origine et le caractère, sont en règle générale, et sous les réserves indiquées ci-après, susceptibles d'un règlement judiciaire ou d'une solution arbitrale.

Art. 2. — Toutefois, lorsque, de l'avis de l'État cité en justice, le conflit n'est pas susceptible d'être réglé par la voie judiciaire, la question préalable de savoir s'il est justiciable, est soumise à l'examen de la cour permanente de justice internationale qui en décide suivant sa procédure ordinaire.

Si, à la majorité des trois quarts, la Cour déclare cette demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond.

Dans le cas contraire, l'affaire est renvoyée aux parties qui demeurent libres, à défaut d'arrangements amiables par la voie diplomatique, de la porter ultérieurement devant la Cour, après s'être entendues sur les pouvoirs à lui donner pour lui permettre de statuer utilement.

Les rapporteurs de l'Institut dans cette discussion, MM. Politis et Brown, ont insisté sans succès sur les règles suivantes, propres à permettre à la Cour de trancher la question préalable, à savoir, si la contestation soumise aux juges est de caractère judiciaire :

« Les causes d'exclusion du débat judiciaire sont au nombre de trois :

1° Le défaut d'une règle de droit, généralement reconnue, applicable à l'espèce ;

2° L'impossibilité de trancher le litige sans tenir compte des principes généraux de la justice et de l'équité.

3° La nécessité de procéder à un règlement d'intérêts.

Si, à la majorité des deux tiers, lorsqu'il s'agit du

premier cas d'exclusion, ou à l'unanimité de ses membres, lorsqu'il s'agit des autres cas, la Cour déclare la demande mal fondée, elle retient l'affaire pour statuer au fond.

Au cours de la discussion de ce projet par les membres de l'Institut, M. Max Huber, membre de la cour permanente de justice internationale, a fait remarquer que : « peut-être pourrait-on tourner la difficulté en constituant un tribunal arbitral spécial, chargé de statuer sur les questions préjudicielles et fonctionnant comme une sorte de tribunal des conflits » (1).

Quelle que soit la méthode la mieux appropriée pour arriver à ce but, il apparaîtrait de la plus grande importance que la Cour reçoive le pouvoir de juger elle-même de sa propre compétence à rendre des décisions judiciaires dans toute contestation qui lui serait soumise.

Quant à la sanction de ses décisions, la Cour n'en est pas maîtresse ici non plus; c'est le Conseil de la Société des Nations qui en dispose de la manière relative que l'on connaît, en vertu de l'article 13 du Pacte.

A la cinquième Assemblée de la Société des Nations triomphe l'idée de mettre la force à la base de la sécurité, mais, avec la justice, et par conséquent de prescrire le règlement obligatoire de tous les différends internationaux par la voie judiciaire ou arbitrale.

L'article 3 du Protocole de Genève adopté par la cinquième Assemblée le 2 octobre 1924, contenait un article 3 ainsi conçu :

« Les États signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention

(1) Annuaire de l'Institut de droit international, 1922, p. 241.

spéciale, la juridiction de la cour permanente de justice internationale, dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la cour, mais sans préjudice de la faculté pour un État quelconque, lorsqu'il adhèrera au Protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920, prévu par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec ladite clause.

L'adhésion à ce Protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920 devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent protocole.

Les États qui adhèreront au présent protocole après sa mise en vigueur devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion ».

Il n'y a là que la généralisation du système consacré dans l'article 36 avec les insuffisances qu'on lui connaît. Par ailleurs, le protocole assurait l'efficacité de l'obligation arbitrale dans son article 4, mais en donnant au Conseil le rôle d'arbitre, de sorte que nous n'avons pas à retenir cette disposition qui n'intéresse pas la compétence de la Cour permanente de justice internationale.

Les accords de Locarno constituent des traités particuliers qui prévoient entre les puissances liées par ces accords isolés une obligation arbitrale qui est plus limitée que celle assumée par l'adhésion au protocole prévu à l'article 36 puisque les parties vis-à-vis desquelles les signataires de ces accords sont liés, ce sont uniquement leurs co-contractants dans les traités dont s'agit.

Telle est la part faite à la coercition dans la compétence de la Cour. On voit qu'elle est, somme toute, encore restreinte. Au contraire, le rôle de la Cour, dans la voie de la conciliation, est beaucoup plus

considérable et par là le tribunal s'apparente beaucoup plus aux institutions d'arbitrage qu'aux institutions juridictionnelles proprement dites.

D'abord, la Cour peut être choisie comme arbitre par les parties, suivant les vieilles méthodes de l'arbitrage, c'est-à-dire pour n'importe quel conflit même politique (art. 14 du Pacte, « la Cour connaîtra de tous différends que les parties lui soumettront ») les parties étant libres, en outre, cela va de soi, de déterminer le doit applicable dans leur compromis et de donner d'autre part, à la Cour, le rôle d'aimable compositeur (art. 38, dernier alinéa : la faculté pour la Cour de statuer *ex aequo et bono*, sur accord des parties).

Il va sans dire que dans une telle hypothèse on revient au vieux système de l'arbitrage, instrument diplomatique plutôt que tribunal ; mais il faut espérer que pour un tel office les États s'adresseront de préférence à la Cour permanente d'arbitrage que l'institution de la Cour permanente de justice n'a pas fait disparaître.

Il y a quelque chose de plus grave : la Cour est associée à la fonction conciliatrice du Conseil par la compétence qui lui a été conférée en matière d'avis consultatif. C'est là comme nous l'avons dit un effet du crédit considérable dont jouit la procédure internationale d'enquête. Il a été normal de songer dans un système basé sur la force morale de la vérité, plus que sur la contrainte, de faire appel au prestige d'une grande institution juridique, pour fournir à l'enquête examen du Conseil un apport indiscutable en ce qui concerne les points de droit soulevés par chaque affaire déférée au dit Conseil.

Les textes étant extrêmement rares sur la fonction

consultative de la cour, on pouvait envisager le développement de cette fonction dans les directions les plus opposées. La Cour aurait pu être tentée dans ses avis, de formuler des vœux pour un droit meilleur, de proposer des solutions basées sur l'équité et non sur le droit positif, de prendre ainsi, comme le Conseil lui-même, le caractère d'un organe politique en adoptant pleinement les méthodes de la conciliation. C'est par la pratique que les caractères de la fonction consultative se sont précisées. La Cour, on doit le constater, s'est attachée à rester le plus possible un tribunal, dans tous les cas où elle a été appelée à donner des avis consultatifs. Il nous suffira de dire ici que seul le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations peuvent saisir la Cour d'une demande d'avis et que la question de savoir si la Cour est obligée de répondre a été controversée.

Tandis que d'après le texte français « la Cour donnera des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le conseil ou l'assemblée d'après le texte anglais, il semblerait que la Cour eut une simple faculté de donner des avis. Car, en anglais, on ne dit pas que la cour « donnera », on dit que la cour « peut donner ».

Y a-t-il vraiment une différence entre ces deux textes ? A priori, l'interprète ne doit pas le supposer.

Ici l'expression « peut » se réfère de la façon dont le mot est employé, à la concession d'une fonction supplémentaire. Mais cette fonction ne saurait être ni à la discrétion, ni à la volonté de la cour. La cour ne peut pas se refuser à son gré de donner des avis qui lui sont demandés. S'il existe ici des facultés ce n'est pas pour la cour, c'est pour le conseil et pour

l'assemblée. La faculté n'est pas une faculté de donner ou de ne pas donner, c'est une faculté de demander ou de ne pas demander.

Il semble bien qu'ici, en disant « peut donner » on ait entendu fixer une éventualité. C'est aussi une éventualité qui se trouve fixée d'une manière moins équivoque dans la version française du Pacte. Comme ces deux versions sont également originales, comme on ne peut pas tenir l'une comme la traduction de l'autre, au point de vue pratique, on ne peut pas supposer que, lorsque la Cour est consultée par l'assemblée ou le conseil, elle refuse la consultation qui lui est demandée.

CHAPITRE V

La Procédure

Comme le dit M. Politis (1) la procédure est calquée sur celle des tribunaux ordinaires. Elle est essentiellement judiciaire. Mais il a fallu tenir compte du caractère international de la juridiction et concilier les divers systèmes de procédure suivis dans les différents pays représentés.

Il suffira d'indiquer les principales particularités du système adopté.

A la différence de la Cour d'arbitrage, la Cour de justice n'a pas la faculté de fixer sa langue. Elle a deux langues officielles : le français et l'anglais. Les parties peuvent toutefois se mettre d'accord pour que toute la procédure ait lieu dans une seule de ces langues. Elles peuvent aussi, si la cour les y autorise, employer une autre langue.

Tandis que devant la Cour d'arbitrage les débats ne sont publics qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'assentiment des parties, ici, c'est la règle inverse qui vaut : les débats sont publics, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la cour ou demandé par les deux parties.

La procédure par défaut, exceptionnelle dans l'ar-

(1) *Op. cit.*, p. 175.

bitrage, est consacrée devant la Cour, qui peut, à l'instar des tribunaux ordinaires, lorsqu'une des parties ne se présente pas ou s'abstient de faire valoir ses moyens, adjuger à l'autre ses conclusions si elles sont fondées en fait et en droit.

Contrairement à la règle adoptée par la convention de La Haye, de 1907, sur la procédure arbitrale, d'après l'exemple suivi devant les tribunaux d'un grand nombre de pays, lorsque l'arrêt de la cour est pris à la majorité, les membres de la minorité ont le droit d'y joindre l'exposé de leur opinion personnelle. C'est une concession faite au système en vigueur dans la procédure judiciaire des pays anglo-saxons.

La relativité de la chose jugée est ici mieux formulée que dans la convention de La Haye. Le statut de la Cour ne se borne pas à dire que la décision par elle rendue n'est obligatoire que pour les parties en litige. Il ajoute qu'elle ne l'est que dans le cas où il a été décidé.

L'arrêt est définitif et sans recours. En cas de contestation sur le sens et la portée de l'arrêt, il appartient à la cour de l'interpréter à la demande de toute partie (art. 60). Dans un autre cas, l'arrêt peut-être implicitement mis en question, c'est le cas de révision prévu par l'article 61 : « La révision de l'arrêt ne peut être éventuellement demandée à la cour qu'à raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé de l'arrêt, était inconnu de la cour et de la partie qui demande la révision sans qu'il y ait de sa part faute à l'ignorer ».

« La procédure de révision s'ouvre par un arrêt de la cour constatant expressément l'existence d'un fait nouveau lui reconnaissant des caractères qui

donnent ouverture à la révision et déclarant, de ce chef, la demande recevable ».

« La cour peut subordonner l'ouverture de la procédure en révision à l'exécution préalable de l'arrêt ».

Cette disposition peut paraître illogique à première vue, mais elle ne l'est pas à la réflexion. La pensée qui a guidé les auteurs de cette disposition est qu'il faut décourager des demandes en révision de la sentence. Puisque la Cour est appelée à statuer avant l'exécution de la sentence, elle pourra écarter la demande en révision si elle s'aperçoit que cette demande n'est faite que pour gagner du temps, de la part de la partie condamnée. Toutefois, cette disposition n'a pas grand intérêt pratique, car la Cour hésiterait beaucoup à faire exécuter une sentence au moment de sa demande en révision. Encore le ferait-elle pour une petite puissance, mais jamais pour une grande.

Certaines dispositions permettent l'intervention dans le procès, d'États n'y étant pas originairement en cause : un État qui n'est ni demandeur, ni défendeur dans un procès peut avoir intérêt à participer au procès et pour cela réclamer son intervention dans le débat. « L'État qui estime que dans un différend un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, peut adresser à la Cour une requête à fin d'intervention (art. 62). La Cour décide. Si le procès entre deux États porte sur l'interprétation d'un traité collectif, le greffier doit provoquer l'intervention des autres puissances signataires de ce traité, en les avertissant du procès engagé entre les deux signataires.

L'intervention de l'État averti n'est pas obligatoire, s'il n'intervient pas, la sentence rendue par la Cour ne l'empêchera pas de plaider ultérieurement dans le

sens contraire à la sentence rendue. Si, au contraire l'État averti intervient dans le procès, la sentence devient alors pour lui obligatoire, comme pour le défendeur et pour le demandeur.

Enfin, si les dépenses générales de la Cour sont réparties entre les membres de la Société des Nations, les frais de procédure sont, dans chaque affaire, supportés par la partie qui les a exposés, à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour.

TROISIÈME PARTIE

L'ŒUVRE DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

L'examen du statut de la Cour et particulièrement des règles posées quant à sa compétence, nous a amené à faire cette constatation que la Cour est une institution quelque peu complexe, appelée à fonctionner, tantôt comme un tribunal proprement dit, tantôt, le plus souvent, comme un arbitre, c'est-à-dire un juge choisi par les parties, et même éventuellement un aimable compositeur, chargé d'un rôle plus diplomatique que juridictionnel, tantôt enfin, comme un organe consultatif au service d'un conciliateur international, le Conseil de la Société des Nations.

Mais lorsqu'on étudie l'œuvre de la Cour, une remarque générale et d'une importance capitale, vient immédiatement à l'esprit.

D'abord, et cela on pouvait certes le prévoir, les arrêts et les avis publiés jusqu'ici sont des modèles de sentence « Les motifs sont soigneusement déduits et envisagent la question sous chacune de ses faces... On ne rencontre pas, comme trop souvent dans les arrêts des Cours de cassation, de France et de Belgique, des affirmations de principe dont la justification, bien que le plus souvent possible, n'est point révélée..., le soin scrupuleux apporté à l'établissement des motifs est de la plus haute importance ; la décision vaut, non pas seulement par sa force matérielle et brutale, elle s'impose par sa valeur doctrinale, je pourrais dire morale... »

« A ce premier caractère intrinsèque, les six arrêts

et les (12) avis consultatifs rendus en joignent deux autres : d'une part, la netteté remarquable et l'exactitude des règles juridiques affirmées, d'autre part, le libéralisme de la pensée » (1).

De là, on doit tirer cette conclusion, que quelles que soient les circonstances dans lesquelles la Cour intervient, que ce soit comme juge, comme arbitre ou comme organe consultatif, la Cour vise avant tout à se comporter comme un juge proprement dit, à observer les règles, les formes, les principes essentiels de la justice, à remplir tout ce qui pourrait ressembler à la diplomatie ou à l'arbitrage tel qu'il avait été pratiqué avant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye et même par celle-ci.

C'est là incontestablement l'effet de la composition de la cour et de sa formation, la cour étant organisée comme un véritable tribunal, sa constitution réagit sur son fonctionnement.

Ce fait est particulièrement frappant pour la fonction consultative. Il y a une parenté étroite entre les avis et les arrêts. Les avis auraient pu être orientés d'une façon différente ; la cour aurait pu s'y associer à la fonction conciliatrice du conseil, y faire appel au droit souhaitable, à la justice idéale, proposer des solutions basées sur l'équité. Elle s'est efforcée, au contraire, de garder une certaine indépendance vis-à vis de la Société des Nations et a visé à ne plus paraître en être un organe. Comme nous aurons l'occasion de le constater en parcourant les avis de la cour, celle-ci, lorsqu'elle est saisie par le conseil, se préoccupe de l'attitude des parties à son égard, comme s'il

(1) M. Travers. *La C. P. I. in R. G. D. I. P.*, 1925, p. 40.

s'agit d'un litige proprement dit, et renferme sa compétence en matière consultative dans le cadre de sa fonction juridictionnelle, en refusant de se prononcer comme dans l'avis n° 5 relatif à l'affaire de la Carélie orientale, entre la Finlande et la Russie, lorsque vis-à-vis de l'une des parties (en l'espèce, la Russie) qui ne fait pas partie de la Société des Nations et n'a pas adhéré au « statut », elle n'a aucune existence légale comme tribunal.

De même, dans ses avis, la cour a adopté les règles de sa procédure en matière juridictionnelle. Il y a des plaidoiries écrites et orales. Enfin, ses avis sont motivés comme ses arrêts, et les considérants en sont exclusivement puisés dans le droit positif, aux sources mentionnées dans l'article 38 de son statut.

La seule différence entre les arrêts et les avis, c'est que l'avis n'a pas juridiquement une portée obligatoire, à l'inverse du jugement. Le conseil, organe consultant, peut en repousser les conclusions, de même les parties, ainsi qu'on a pu le voir pour l'affaire de Mossoul, de la part de la Turquie (avis n° 12). C'est là certainement un des plus grands inconvénients de la procédure adoptée pour l'avis ; l'avis étant étroitement apparenté à l'arrêt, la cour se trouve ainsi placée en quelque sorte dans la situation d'un tribunal dont les décisions n'ont souvent qu'un caractère facultatif, car les avis constituent la majeure partie de son activité (12 avis pour 5 arrêts) le fait est de nature à compromettre quelque peu son autorité, même lorsqu'elle statue à titre juridictionnel.

Mais il valait mieux peut-être cet inconvénient que celui qui aurait résulté d'une attitude tout à fait différente de la cour dans l'exercice de l'une et de

l'autre fonction. On doit préférer que la cour s'attache à rester toujours le plus possible un tribunal, car elle travaille ainsi à développer le règne de la justice obligatoire entre les nations et à faire disparaître pratiquement les différences qui existent entre ses compétences diverses.

Il faut remarquer que l'apparentement de l'avis à l'arrêt réalise en fait une extension curieuse de la justice obligatoire. Par l'article 15 du Pacte, les États se sont engagés à recourir soit à l'arbitrage, soit à l'enquête du conseil. Or l'enquête du conseil, pouvant toujours comporter une consultation de la cour, si les parties préfèrent l'enquête, la conciliation à la justice, à la coercition, elles sont quand même ramenées devant un tribunal par la consultation que ce conseil demande à la cour. On l'a bien vu pour l'affaire des décrets de nationalité au Maroc et en Tunisie (avis n° 4 entre la France et l'Angleterre).

Mais on se rendra mieux compte de l'exactitude des conclusions générales indiquées ci-dessus en parcourant les diverses décisions que la cour a rendues depuis 1922. Nous aurons, en outre, à indiquer pour chacune d'entre elles, d'une part les progrès qu'elles ont fait accomplir au droit international, par les précisions que la cour eut l'occasion d'apporter à certaines de ses règles, d'autre part, l'œuvre de la cour, au point de vue de la justice internationale dans chaque espèce.

Nous examinerons en dernier lieu, dans les principaux différends internationaux qui se sont déroulés entre 1922 et 1926, les cas où il fut plus ou moins question de s'adresser à la cour et les raisons qui ont motivé l'exclusion de son intervention.

CHAPITRE PREMIER

Les Arrêts

Voici d'abord une série d'arrêts dans lesquels la cour avait une compétence obligatoire et se trouve saisie par une citation unilatérale de l'une des parties. Ils ont surtout de l'importance au point de vue des règles du droit international positif, la cour ayant à leur occasion rappelé ou précisé certains principes.

Arret nº 1

Affaire du vapeur Wimbledon

En mars 1921, le vapeur anglais « Wimbledon » affrété en time-charter, par une société française transportait de Salonique à Dantzig (base maritime polonaise) des munitions et du matériel d'artillerie.

Au cours de son voyage, il se vit refuser l'entrée du canal de Kiel par le directeur du mouvement du canal. Le gouvernement français fit intervenir son ambassadeur à Berlin auprès du gouvernement allemand et demanda la levée de cette interdiction, conformément à l'article 380 du traité de Versailles, ainsi conçu :

« Le canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne ».

Le gouvernement allemand refuse de permettre le passage du canal à un navire chargé de munitions et de matériel d'artillerie à destination d'un port polonais. Il appuie cette décision sur les ordonnances allemandes de neutralité des 25 et 30 juillet 1920, interdisant le transit de tels chargements pour la Pologne et la Russie, l'article 380 du traité de Versailles ne s'opposant pas à l'application de ces dispositions au canal de Kiel.

Le vapeur continua sa route par les détroits danois, mais son voyage se trouva allongé de 13 jours, par suite du stationnement et de la modification de l'itinéraire.

Les négociations qui suivirent ne donnèrent aucun résultat, aussi les gouvernements britannique, français, italien, et japonais résolurent de s'adresser à la cour permanente de justice internationale, puisque cette juridiction était compétente en tout ce qui touchait la violation et l'interprétation des articles 380 à 386 du traité de Versailles. La requête introductive d'instance datée du 16 janvier 1923, concluait à ce qu'il plût à la cour de condamner le gouvernement allemand à réparer le préjudice subi par le navire et à verser à cet effet une indemnité de 174.084 frs 68, à laquelle devaient s'ajouter les intérêts de 6 % à dater du 20 mars 1921, jour de l'arrêt du navire à l'entrée du canal de Kiel. Enfin, des intérêts moratoires étaient demandés, pour le cas où le paiement n'aurait pas été fait dans le terme fixé.

Après échange de mémoires, répliques et dupliques, après que le gouvernement polonais eût déposé lui-même une demande d'intervention, comme lui en donnait le droit, l'article 63 du statut, l'affaire fut

inscrite au rôle de la 3e session de la cour ouverte le 15 juin 1923. Dans l'arrêt qui fut rendu le 17 août suivant, la cour conclut que l'Allemagne était parfaitement libre de proclamer les règles de sa neutralité dans la guerre russo-polonaise, mais à condition de respecter et de laisser intactes les obligations contractuelles qu'elle avait souscrites dans le traité de Versailles, et que ces obligations comportaient pour elle le devoir formel de consentir au passage du Wimbledon par le canal de Kiel, tandis que ses devoirs de neutralité ne lui imposaient pas de l'interdire. Le passage même des navires belligérants dans les détroits naturels ou voies d'eau artificielles mettant en communication deux mers libres ne compromet pas la neutralité de l'État souverain sous la juridiction duquel se trouvent ces eaux. A fortiori, le passage de navires neutres portant de la contrebande de guerre ne saurait constituer, à la charge de l'Allemagne, un manquement à ses devoirs de neutralité.

La cour est ainsi amenée à formuler le principe suivant, important par l'apport qu'il fournit au droit international des communications : « Lorsqu'une voie d'eau artificielle mettant en communication deux mers libres a été affectée d'une manière permanente à l'usage du monde entier, cette voie se trouve assimilée aux détroits naturels ».

La faute de l'Allemagne ainsi démontrée, il restait a régler la question d'indemnité. La cour adjuge leurs conclusions aux demandeurs sous quelques réserves.

En ce qui concerne le paiement des dommages-intérêts fixés par la cour, le gouvernement allemand fit demander au comité de garantie de la commission

des réparations l'assentiment de payer les sommes fixées. La réponse fut négative (1).

Les autres arrêts de la cour sont intéressants surtout au point de vue du fonctionnement du tribunal. Les uns touchent à sa compétence *ratione personae*, les autres à sa compétence *ratione materiae*.

Arrets nos 2 et 5

Affaire des concessions Mavrommatis

En 1914, l'administration ottomane accorda à M. Mavrommatis, sujet grec, une concession de travaux publics dans les villes de Jaffa et de Jérusalem. La guerre éclata après la signature des contrats et ce cas de force majeure empêcha l'exécution des travaux prévus, M. Mavrommatis dut même quitter le pays à la suite de l'entrée en guerre de la Grèce.

En 1921, M. Mavrommatis revint. Il chercha à obtenir une modification des contrats désirant qu'il fût tenu compte du nouvel état de choses créé par la guerre, pour adapter à cette situation nouvelle les concessions à lui accordées en 1914. Il s'adressa, dans ce but au Colonial office de Londres, successeur des autorités ottomanes en Palestine. Mais, sans attendre le résultat de ces négociations et tandis qu'elles suivaient leur cours, le Colonial office consentit à un M. Rutenberg, les concessions qui avaient été déjà accordées à M. Mavrommatis. Ce dernier se voyant joué, avec un pareil sans gêne, obtint de son gouvernement qu'il intervint en sa faveur.

Les suites des arrêts et avis de la C. P. J. I. (communication de la section d'information de la S. D. N.) M. R. G. D. I. P. p. 249

Des négociations diplomatiques s'engagèrent elles traînèrent interminablement et le gouvernement grec qui était venu au secours de son ressortissant, désespéra d'arriver à un accord. Le 13 mai 1923, il saisit la cour en invoquant l'article 26 du mandat pour la Palestine, et concluait, dans sa requête à la réparation par le gouvernement britannique du préjudice qu'il avait causé à M. Mavrommatis.

Le gouvernement britannique répondit par une exception d'incompétence et un contre-mémoire.

La cour se déclara compétente dans un arrêt (arrêt n° 2) rendu le 30 août 1924. Elle estima que les conditions nécessaires à cette compétence se trouvaient réunies, puisqu'il s'agissait d'un différend entre un mandataire et un autre membre de la Société des Nations, puisque les négociations n'avaient pu régler ce différend, et puisqu'il s'agissait, en l'espèce, de l'interprétation des clauses du mandat sur la Palestine (art. 11 et 26 du mandat).

La cour affirme à cette occasion un principe certain du droit international : il y a litige entre États par cela seul qu'un gouvernement prend en mains les revendications d'un de ses ressortissants. L'exercice du droit de protection est, en effet, un des attributs normaux de tout gouvernement.

En même temps, cet arrêt intéresse au plus haut degré la compétence de la cour, celle-ci ne connaît que des litiges entre États, mais le principe ci-dessus posé a pour conséquence d'élargir considérablement la juridiction de la cour et d'en ouvrir l'accès indirectement aux particuliers.

Un deuxième arrêt (arrêt n° 5) rendu le 26 mars 1925, reconnaît la validité des concessions accordées

à M. Mavrommatis, constate un manquement de la part du gouvernement anglais, à l'obligation de maintenir ces concessions, conformément à l'article 8 du protocole XII, du traité de Lausanne, mais n'accorde au demandeur aucune indemnité de ce chef. Enfin statuant sur une dernière question posée par les deux parties, la cour jugea qu'il y avait lieu à réadaptation des concessions Mavrommatis aux conditions économiques nouvelles conformément aux articles 4 et 5 du protocole XII de Lausanne.

Les deux autres arrêts nos 3 et 4, apportent quelques précisions au fonctionnement de la cour, plus exactement, à sa compétence *ratione materiae*, quand elle est saisie par le moyen d'un compromis. La cour est alors un arbitre, c'est un cas d'arbitrage facultatif.

Arrets nos 3 et 4

Interprétation du paragraphe 4 de l'annexe suivant l'article 179 du traité de Neuilly

L'article 179 du traité de Neuilly est suivi d'une annexe dont le paragraphe 4 règle les conditions de paiement des indemnités dues par le gouvernement bulgare à raison des actes accomplis par lui dans une certaine période avant l'entrée en guerre de la Bulgarie. Il est reconnu aux puissances alliées ou associées le droit de poursuivre le paiement de ces indemnités sur les biens des ressortissants bulgares dans les territoires desdites puissances.

Un arbitre désigné par M. Gustave Ador, juge suppléant, devait fixer le montant de ces indemnités. Mais des contestations furent soulevées par le gouvernement bulgare au sujet de la compétence de l'ar-

bitre, et de la nature des dommages qui devaient faire l'objet de l'indemnité.

Les gouvernements grec et bulgare signèrent en mars 1924 un compromis d'arbitrage invitant la cour à interpréter le texte controversé. La cour siégeant en procédure sommaire, rendit le 12 septembre 1924 un arrêt dans lequel elle reconnut comme fondées les réclamations du gouvernement grec, pour les actes commis hors du territoire bulgare, mais refusa au gouvernement grec des indemnités spéciales de ce chef.

Mais cet arrêt ne satisfit pas le gouvernement grec. Le 26 novembre 1924, il demanda une interprétation. Un arrêt rendu le 26 mars 1925 refusa de donner suite à cette demande. En effet, le gouvernement grec demandait s'il lui était possible de liquider les propriétés foncières bulgares en Grèce, s'il pouvait s'adresser à la commission des réparations afin d'obtenir une redistribution de l'indemnité globale imposée à la Bulgarie. La cour estima qu'une pareille interprétation dépasserait le cadre du premier arrêt et refusa de donner satisfaction au gouvernement grec.

La règle dont la cour précise ici la portée, c'est que sa compétence dans les affaires où elle est saisie par voie de compromis est déterminée par l'accord des parties et qu'elle ne doit donc jamais connaître d'une question qui n'est pas comprise dans les termes de cet accord.

CHAPITRE II

Les Avis

Il faut faire une place à part au cinquième avis (1). C'est à son occasion que la cour a nettement affirmé que lorsqu'elle statue en matière consultative, elle ne cesse pas d'être un tribunal, une cour de justice, et que sa fonction consultative ne doit pas déborder les cadres de sa fonction juridictionnelle.

Requête pour avis n° 5
Le statut de la Carélie orientale

En 1920, se termina la guerre entre la Russie et la Finlande par le traité de paix de Dorpat. Un document additionnel régla les conditions d'autonomie de la Carélie, et le statut de deux communes qui lui avaient été ratachées. A la suite de manquements aux dispositions de ce pacte, commis par le gouvernement des Soviets, la Finlande saisit le conseil de la Société des Nations. Le conseil se déclara disposé à examiner la question qui était de savoir si ce pacte additionnel était un véritable traité ou une déclaration sans valeur contractuelle. Étant donné le refus des Soviets de soumettre le litige au Conseil de la Société des

(1) ou plutot à la requête pour avis n° 5 car la Cour a refusé de se prononcer,

Nations, la Cour répondit le 23 juillet 1923 qu'il lui était impossible de rendre un avis, d'abord, parce qu'aucun État ne peut être obligé de soumettre un différend à la Société des Nations et ensuite parce que les renseignements matériels lui faisaient défaut.

La quatrième assemblée de la Société des Nations qui siégeait à cette époque, prit une résolution où elle priait le Conseil de continuer la recherche d'une solution satisfaisante du différend.

« La Cour étant une cour de justice, ne peut pas, lit-on dans l'avis se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs. »

Voici maintenant deux avis dans lesquels on peut particulièrement recueillir des enseignements précieux pour l'élaboration du droit international.

Avis nº 4

Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc

Un différend s'éleva en 1921 entre la France et l'Angleterre à l'occasion de décrets de naturalisation rendus par le bey de Tunis et le gouvernement français. L'Angleterre protestait contre l'applicabilité de ces dispositions à ses sujets en Tunisie et au Maroc.

Le gouvernement français refuse de recourir à un arbitrage, et de reconnaître la compétence du Conseil de la Société des Nations en cette matière.

Le Conseil, saisi par l'Angleterre, décide de consulter la Cour. La requête est communiquée par le greffe de la Cour aux membres de la Société des Nations et, le 7 février 1923, la Cour rend son avis.

Elle proclame d'abord qu'elle à trancher une ques-

tion intéressant la compétence du Conseil de la Société des Nations et à déterminer en conséquence la nature du conflit (savoir, s'il porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la France) (1), mais qu'elle n'a pas à se prononcer sur le fond. Cette déclaration faite, la Cour juge qu'en l'espèce, l'affaire ne porte pas sur une question de la compétence exclusive de la France et déclare le Conseil compétent.

Voici le point intéressant de la décision.

Sans doute, reconnaît la Cour, la nationalité est de droit public, précisément, pour cela il y a un certain nombre d'États qui ne peuvent pas admettre qu'il y ait sur la législation de leur nationalité un contrôle qui soit international.

D'où cette formule, dans l'état actuel du droit international : « les questions de nationalité, sont, en principe, de l'avis de la Cour, comprises dans le domaine réservé aux législations internes ».

Il en est ainsi actuellement, il en sera peut-être autrement demain, la Cour n'envisage pas l'avenir, mais, en ce qui concerne le présent, elle s'incline devant les justes susceptibilités du souverain territorial.

Mais, bien qu'un problème de nationalité ne soit pas, en principe, un problème de droit international, c'est-à-dire, bien que l'activité du législateur en matière de nationalité ne puisse être soumise au contrôle du droit international, il n'en demeure pas moins que dans le différend britannique, la question présente des traits particuliers. La Grande-Bretagne ne conteste pas le droit de la France de nationaliser « jure

(1) Art. 15 § 2 du Pacte

soli », à la seconde génération, les descendants des sujets britanniques, elle ne conteste pas que la France puisse traiter comme Français l'individu né en France, d'un père anglais qui lui-même y est né. Pour la Grande-Bretagne, cet individu est un Anglais, mais la Grande-Bretagne ne conteste pas que, sur le territoire soumis à sa souveraineté, la France qui le déclare Français puisse lui appliquer le droit français et par suite mettre à sa charge toutes les applications de la nationalité française.

Seulement, répondait le gouvernement britannique, il y a ici un problème particulier qui est celui de l'application des différentes conventions par lesquelles la Grande-Bretagne a réglé l'établissement du protectorat de la France sur la Tunisie. Particulièrement, il s'agit de savoir si une clause d'un traité franco-italien de 1896 qui ne permet pas à la France de naturaliser, tant que le traité dure, les Italiens à la seconde génération, ne doit pas s'étendre des Italiens aux sujets britanniques.

La Cour a, dès lors, estimé que, si le seul fait que l'une des parties invoque des engagements d'ordre international pour contester la compétence exclusive de l'autre partie, n'écarte pas de plein droit l'application du § 8 de l'article 15 du Pacte, dès que les titres invoqués sont de nature à permettre la conclusion provisoire, ils peuvent avoir une importance pour le différend soumis au Conseil. La disposition du § 8 de l'article 15 cesse d'être applicable et on sort du domaine exclusif de l'État pour entrer dans le champ du droit international. C'est la raison pour laquelle la Cour a repoussé le déclinatoire de compétence du gouvernement français. Elle a reconnu que

la question était de celles qui rentrent dans la compétence de la Société des Nations.

Un échange de notes entre les gouvernements anglais et français aboutit alors à un accord et la France rendit des décrets nouveaux qui donnèrent satisfaction à l'Angleterre.

Avis nº 12

Article 3 § 2 du traité de Lausanne
Frontière entre la Turquie et l'Irak

Le Conseil de la Société des Nations fut prié en 1924 par le gouvernement britannique de régler la question des frontières de l'Irak. Cette question avait fait l'objet de pourparlers anglo-turcs, mais, faute de résultat il y avait lieu de recourir à la Société des Nations.

Les deux gouvernements s'engagèrent à maintenir l'ordre des deux côtés de la ligne frontière existante appelée ligne du *statu quo*. Quelques difficultés s'élevèrent sur l'interprétationde cet engagement, mais le Conseil les considéra comme d'un intérêt secondaire.

Le conseil promit d'examiner l'affaire à sa session de septembre 1925.

Par une résolution du 19 septembre 1925, il décida de demander à la cour son avis sur les deux points suivants :

1º Quelle est la nature de la décision à prendre par le conseil en vertu de l'article 3, § 2 du traité de Lausanne (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation) ?

2º La decision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité ?

Les représentants des parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote ?

La cour répond le 21 novembre 1925 :

1° Il s'agit d'un arbitrage ;

2° Contrairement à la règle suivant laquelle les tribunaux arbitraux statuent à la majorité, la décision du conseil ne vaudra que si elle est prise à l'unanimité parce que la règle de l'unanimité est fixée pour toutes décisions sans exception de cet organe par l'article 5 du Pacte de la Société des Nations.

Faute d'avoir expressément dérogé à cette règle constitutionnelle relative au fonctionnement du conseil, les signataires du traité de Lausanne sont censés l'avoir acceptée.

Enfin, le vote des parties intéressées ne sera pas compris dans le calcul de l'unanimité.

La cour précise à cette occasion la définition de l'arbitrage.

« Si l'on prend le mot « arbitrage » dans un sens large, dit la cour, caractérisé tout simplement par la force obligatoire de la déclaration de volonté faite par un tiers auquel les intéressés se sont remis, on peut bien dire que la décision dont il s'agit est une sentence arbitrale ».

Cette qualification, par contre, ne serait guère justifiée si l'on se référait à une notion courante et plus restreinte dans l'arbitrage, celle qui a « pour objet le règlement des litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit » (convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907, art. 37). Il apparait, en effet, que, d'après les arguments présentés au conseil de part et d'autre, le règlement du

litige dont il s'agit dépendrait de considérations qui, du moins pour la plupart, ne sont pas d'ordre juridique ; et on ne saurait non plus à proprement parler considérer le conseil, agissant en tant qu'organe de la Société des Nations, ainsi qu'il sera dit ci-dessous, comme un tribunal d'arbitres.

C'est pourquoi la cour ne doit pas devoir attacher une importance ni à certaines conséquences que la doctrine a voulu tirer de la notion de l'arbitrage, ni à certaines règles de procédure adoptées par les tribunaux eux-mêmes, bien que les unes et les autres aient été invoquées par le gouvernement britannique. Elle s'efforcera plutôt de chercher la réponse aux questions qui lui ont été posées dans des considérations qui semblent particulièrement appropriées à l'espèce.

D'autre part, la cour, se livre à une étude fort intéressante de la portée de la règle de l'unanimité dans le détail de laquelle nous ne pouvons pas entrer.

Les avis auxquels nous arrivons maintenant sont surtout remarquables par le service qu'ils ont rendu à la cause de la paix entre les nations. Ils ont eu pour effet de faire cesser une tension fâcheuse entre les États, soit à propos d'une question de frontière, soit à propos d'un de ces litiges particulièrement brûlants qui s'élèvent à propos du nouveau système de protection des minorités que les derniers traités de paix ont inauguré, soit dans un cadre plus étroit, à l'occasion des relations complexes que le traité de Versailles a établies entre la Pologne et la ville libre de Dantzig.

Avis nº 6

Les colons allemands en Pologne

Un article du traité de Versailles stipule que les puissances cessionnaires de territoires allemands acquerront les droits de l'empire allemand sur les biens et propriétés pouvant appartenir à ce dernier dans les territoires cédés. La Pologne restituée se composait de territoire de ce genre. Elle se crut en droit d'expulser les colons allemands établis sur les propriétés de l'empire. Des protestations furent formulées par l'association allemande pour la sauvegarde des minorités en Pologne. Après de longs pourparlers, le conseil de la Société des Nations proposa de soumettre à un comité de juristes la question de savoir si la Société des Nations était compétente en cette affaire et si les contrats conclus entre ces colons et le gouvernement allemand étaient opposables au gouvernement polonais.

La cour consultée, déclara le conseil compétent, conformément à la procédure admise devant le conseil lui-même pour les affaires de minorités, et, examinant la nature des contrats litigieux, les déclara opposables à la Pologne.

Les suites de cet avis nécessitèrent l'intervention du conseil de la Société des Nations. Des négociations s'ouvrirent entre le gouvernement polonais et le comité de trois membres chargé par le conseil de s'occuper des questions de minorités. L'accord se fit sur le principe d'une indemnité qui devait être accordée aux colons expulsés.

Avis nº 7

Acquisition de la nationalité polonaise

Le gouvernement polonais crut trouver dans l'article 4 du traité des minorités, signé à Versailles le 28 juin 1919, le droit de refuser la nationalité polonaise à des ressortissants allemands qui ne remplissaient pas suffisamment les conditions de domicile fixées par le traité.

L'association allemande pour la sauvegarde des droits de minorités en Pologne recourut à la Société des Nations. Le conseil saisit de l'affaire le comité de trois membres qui doit être réuni pour les questions de minorités. Les négociations n'aboutissant pas, le conseil saisit la cour et lui demanda de formuler son avis, d'abord sur sa propre compétence, puis sur le fond.

Le 15 septembre 1923, la cour ayant entendu les représentants et agents de l'Allemagne et de la Pologne, se déclara compétente, estimant que les personnes dont la nationalité était contestée pouvaient se prévaloir des garanties prévues par le traité des minorités. Quant au fond, la cour déclara qu'elle interprétait l'article 4 d'une manière différente de celle de la Pologne, et estima qu'il convenait de reconnaître la nationalité polonaise aux ressortissants allemands intéressés.

Des négociations s'ouvrirent alors entre l'Allemagne et la Pologne. Le conseil proposa la présence à ces négociations d'un médiateur, qui reçut plus tard les fonctions d'arbitre. La sentence arbitrale mit fin aux pourparlers et l'accord intervint le 30 août 1924.

Avis n° 8

Affaire de Jaworzina

Des contestations s'étaient élevées entre la Pologne et la Tchcoslovaquie au sujet de trois régions voisines sur lesquelles ces deux nations avaient les mêmes prétentions. Le conseil suprême avait une première fois, en 1919, essayé de résoudre la question en arrêtant le principe d'un plébiscite, qui n'eut pas lieu. La conférence des ambassadeurs fut alors chargée de procéder au partage et sa décision provisoire fut acceptée par les parties. Une deuxième décision fut rendue en 1921qui fut considérée comme définitive par la Tchécoslovaquie, mais non par la Pologne. De guerre lasse, la conférence s'en remit au conseil de la Société des Nations qui saisit la cour d'une demande d'avis consultatif. La question posée était de savoir si la décision de la conférence des ambassadeurs devait être considérée comme définitive.

La cour répondit que la deuxième décision de la conférence avait bien tranché définitivement la question de délimitation. Mais la première décision de la conférence, décision provisoire rendue le 28 juillet 1920, avait institué une « commission de délimitation » qui n'avait perdu depuis aucun de ses droits, et cet organisme conservait le pouvoir de proposer des modifications au tracé de la frontière.

La Pologne obtenait donc gain de cause, en principe. Des pourparlers s'ensuivirent, et, après intervention du conseil de la Société des Nations, de la conférence des ambassadeurs, de la commission de délimitation, des protocoles furent signés le 6 mai 1924 terminant enfin le différend.

Avis nº 9

Affaire du monastère de Saint-Naoum

Il s'agit ici encore d'interpréter une décision de la conférence des ambassadeurs. Cette décision confirmait le tracé des frontières de l'Albanie, établi par le « protocole de Londres » en 1913, et instituait une « commission de délimitation » chargée de fixer les frontières septentrionales. Mais après la grande guerre, des difficultés furent soulevées à propos du monastère de Saint-Naoum, revendiqué également par l'Albanie et la Yougoslavie. En 1922, la conférence des ambassadeurs attribua ce territoire à l'Albanie. La Yougoslavie protesta, et, après échange de notes, la question se posa de savoir si, par cette décision, la conférence avait épuisé sa mission. De plus, quelle solution donner au litige si la mission de la conférence n'était pas épuisée ? Le conseil demanda à la cour un avis consultatif. Il fut répondu que la décision rendue avait un caractère contractuel et définitif ; qu'il était donc impossible de demander à la conférence une décision nouvelle, et que d'autre part il n'y avait aucun motif de reviser cette décision.

Le monastère de Saint-Naoum est donc resté albanais.

Avis nº 10

Echange des populations grecques et turques

La convention concernant l'échange des populations grecques et turques, signée à Lausanne le 30 janvier 1923, fixe en son article 11 les conditions de

création d'une commission mixte chargée de diriger ces opérations d'échange.

Mais une difficulté surgit sur l'interprétation de l'article 2 qui excluait de l'échange les grecs « établis » à Constantinople avant le 30 octobre 1918 et les musulmans « établis » à l'est de la frontière fixée en 1913 par le traité de Bucarest. La commission mixte fut chargée d'interpréter le mot « établis » mais des expulsions furent quand même exécutées par la Turquie. La Grèce fit alors appel à la Société des Nations et le conseil résolut de demander l'avis de la cour sur le sens de ce mot.

La cour dans un avis du 21 février 1925 répondit que le mot « établis » vise une situation de fait dans laquelle les éléments « résidence » et « stabilité » sont les seuls à envisager. La résidence durable est donc la condition exigée des ressortissants grecs et turcs, pour qu'ils puissent ne pas faire partie des populations échangées.

L'avis de la cour servit de base à l'accord qui fut bientôt conclu entre les gouvernements intéressés.

Avis nº 11

Service postal polonais à Dantzig

Une convention conclue à Paris, en 1920, entre la ville libre de Dantzig et la Pologne, en application du traité de Versailles, reconnut à la Pologne le droit d'installer à Dantzig un service postal communiquant directement avec la Pologne. Mais lorsque le gouvernement de cette nation voulut installer des boîtes

aux lettres et distribuer les envois postaux (1) le sénat de Dantzig protesta auprès du Haut-Commissaire de la Société des Nations qui lui donna raison en partie. Le gouvernement polonais en appela au conseil de la Société des Nations qui saisit la cour de cette affaire, la priant de rendre un avis consultatif pour départager les réclamants.

Le sénat de Dantzig prétendait que la chose avait déjà été jugée en sa faveur, par le général Haking, prédécesseur du Haut-Commissaire actuel. La cour estima qu'il n'en était rien et que d'autre part l'établissement d'un service postal devant être entendu sans restriction, la Pologne était admise à user à cet effet de tous les droits reconnus généralement à une administration postale.

La Pologne voyait donc ses prétentions satisfaites. Le 11 juin 1925, le conseil prit une résolution d'après laquelle un comité de 4 membres sera chargé de fixer les limites du port de Dantzig, limites dans lesquelles le service postal pourra être effectué conformément aux décisions de la cour.

Requete pour avis n° 12

Le patriarche œcuménique

Nous avons vu qu'une convention gréco-turque avait fixé les conditions que devaient remplir les ressortissants grecs et turcs pour faire l'objet d'un échange de populations. Le patriarche œcuménique Monseigneur Constantin Araboglou se trouva réunir

(1) Sur les conditions dans lesquelles eut lieu cette installation (la nuit et par surprise) voir Sapiens *Les droits de Dantzig et la Pologne*, Paris, Delpeuch, 1925.

ces conditions. En conséquence, le 30 janvier 1925, les autorités turques de Constantinople l'expulsèrent. Le gouvernement grec protesta auprès de la Société des Nations, prétendant qu'il y avait violation des accords établis à Lausanne sur l'institution du Patriarcat et infraction à la convention d'échange. Le gouvernement turc refusa de reconnaître la compétence du conseil, prétendant que la question du patriarcat était d'ordre intérieur et que la commission mixte chargée de diriger les opérations d'échange pouvait seule connaître de l'expulsion de Mgr Constantin.

L'affaire fut inscrite à l'ordre du jour de la huitième session de la cour. Mais le gouvernement turc, continuant de nier toute compétence à la Société des Nations, refusa de participer aux débats. Le 1er juin 1925 le gouvernement grec informa le secrétaire de la Société des Nations que des négociations particulières ayant abouti, il retirait la requête.

Dans toutes ces affaires, on ne saurait trop mettre en relief, comme le dit M. Travers (1), le service que rend au monde entier la C. P. J. I. en donnant une solution aux questions qui sont de nature à troubler une paix bien fragile.

Il nous reste à mentionner les 3 premiers avis de la cour ; nous les avons placés à la fin de cet exposé parce qu'ils ne relèvent pas de la politique internationale ; il n'y avait pas de différend entre États dans les trois consultations qui sont relatives à l'organisation et à la compétence du bureau international du travail ; le conseil de la Société des Nations désirait simplement être éclairé sur certains détails du fonctionnement de

(1) *Op. cit*, p. 54.

la Société des Nations au point de vue de sa procédure interne.

Le premier en date a été rendu à l'occasion de *la désignation d'un délégué néerlandais à la* 3me *session de la conférence internationale du travail.*

L'article 389 du traité de Versailles règlant la composition de l'organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme contient un alinéa 3me ainsi conçu :

« Les membres (de la Société des Nations) s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent ».

Le ministre du travail des Pays-Bas, lorsqu'il voulut procéder à cette désignation, consulta différentes organisations ouvrières hollandaises. Celles-ci ne s'entendirent pas et le ministre désigna le candidat présenté par le groupement séparé de 3 d'entre elles, malgré l'opposition de la confédération néerlandaise des syndicats. Celle-ci émit des protestations, et le conseil d'administration de la confédération générale des représentants des membres demanda à la cour un avis consultatif sur le point de savoir si le délégué avait été nommé conformément à l'article 389 précité.

L'avis rendu le 31 juillet 1922 reconnut la validité de cette désignation, estimant que les trois organisations qui s'étaient mises d'accord pour désigner un candidat, groupaient plus de membres que la confédération néerlandaise des syndicats, et par conséquent étaient plus représentatives « des travailleurs du pays ».

Avis nos 2 et 3

Compétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole

Les traités de paix créent une organisation internationale du travail mais ne disent pas si cette institution est compétente en matière de travail agricole. Le gouvernement français, pour en avoir le cœur net, demanda l'interprétation des textes en cette matière. Le conseil de la Société des Nations consulte la cour. Celle-ci estimant que rien ne permet de placer le travail agricole en dehors d'une organisation générale du travail et que, d'autre part, la partie XIII du traité de Versailles ne contient aucune ambiguité à ce propos, déclara le 12 août 1922, l'organisation internationale du travail compétente en ce qui touche la réglementation internationale des conditions du travail des ouvriers agricoles.

Le bureau international du travail déclara qu'il s'inspirerait désormais de cette interprétation.

Même consultation du conseil, sur la demande de la France, sur la question de savoir si le bureau international du travail est compétent pour développer les moyens de production agricole. La cour donne une réponse négative, le 12 août 1922 également, que le bureau international du travail entérina sans difficulté.

CONCLUSION

La cour permanente de justice internationale mérite le nom de justice de paix des États. Ce ne sont que les différends d'intérêts que la cour permanente est appelée à résoudre.

Il est vrai, que les grands conflits sont très fréquemment la résultante de nombreux petits conflits. A ce point de vue, le nouveau tribunal de La Haye étant propre à l'aplanissement de ces petits litiges, peut avoir une très heureuse influence pour le maintien de la paix, en évitant ainsi que les rapports entre les États ne s'aigrissent à la suite d'inévitables divergences de point de vue dans leur politique internationale.

Avant, comme après l'institution de la C. P. J. I., le véritable facteur du maintien de la paix, c'est la bonne volonté internationale des parties qui sont judiciairement condamnées. Les sanctions, la coercition, ne tiennent en effet qu'une place infime ou très problématique dans les fonctions de la cour et lorsqu'on songe, à renforcer l'organisation internationale actuelle de la Société des Nations, pour fournir à la cour une force qui lui manque, on court le risque de mêler la politique à la justice ; ainsi on voit aujourd'hui les États-Unis désireux d'adhérer au statut de la cour et

de participer à cette institution de justice, mettre cette condition à une collaboration, que la cour n'ait plus aucun lien avec la Société des Nations (1). La cour perdrait sa fonction d'organe consultatif du conseil de la Société des Nations mais la cause de la justice y perdrait beaucoup plus étant donné la physionomie qu'a revêtue maintenant cette fonction consultative, et surtout, on ne saurait plus comment nommer les juges.

Vu :
Le Doyen de la Faculté,
M. VIGNES

Vu :
Le Président de la Thèse,
Georges SCELLE

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 1er Mars 1926
Le Recteur,
TERRACHER

---

(1) Travers, *op. cit. loc. cit. in fine*

BIBLIOGRAPHIE

S. de Bustamant. — *La C. P. J. I.* Paris, Sirey, 1925, (traduction Goulé).

P. M. Brown. — *La conciliation internationale*, Paris, Pedone, 1925.

G. Scelle. — *Le Pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix.* Paris, Sirey, 1919.

G. scelle. — *L'œuvre politique de la Société des Nations.* Paris, Presses universitaires de France, 1924.

N. Politis. — *La justice internationale.* Paris, Hachette, 1924.

J. Morellet. — *L'organisation de la C. P. J. I.*, Paris, Pedone, 1921 (thèse).

M. Sibert. — *La sécurité internationale*, Paris, Pédone, 1926.

Voir dans le Rapport annuel de la C. P. J. I., année 1925, une bibliographie très complète sur ce sijet.

Lapradelle (de) et Politis. — *Recueil des arbitrages internationaux.*

Brown Scott. — *The project of a permanent court of justice.*

Brown Scott. — *The status of the international court of justice.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

Les Antécédents

CHAPITRE I. — Les tentatives des conférences de La Haye 21

CHAPITRE II. — La cour de justice centre-amérique 43

DEUXIÈME PARTIE

L'organisation de la cour permanente de justice internationale

CHAPITRE I. — Le milieu international et le droit nouveau issu de la guerre mondiale de 1914-1918 53

CHAPITRE II. — Les étapes de la création de la cour de 1919-1922 65

CHAPITRE III. — La composition et la constitution de la cour 79

CHAPITRE IV. — La compétence 90

CHAPITRE V. — La procédure 113

TROISIÈME PARTIE

L'œuvre de la cour permanente de justice internationale

CHAPITRE I. — Les arrêts 133

a) Arrêts n° 2 et 5 : affaire des commissions Mavrommatis 126

b) Arrêts n° 3 *et* 4 : Interprétation du paragraphe 4 de l'annexe suivant l'article 179 du traité de Neuilly 128

Chapitre II. — Les avis 130

a) Requête pour avis n° 5. Les statuts de la Célérie orientale 130

b) Avis n° 4. Décrets de nationalité en Tunisie et en Maroc 131

c) Avis n° 12. Article 3, alinéa 2 du traité de Lausanne, frontière entre la Turquie et l'Irak 134

d) Avis n° 6. Les colons allemands en Pologne 137

e) Avis n° 7. Requisition de la nationalité polonaise 138

f) Avis n° 8. Affaire de Jaworzina 139

g) Avis n° 9. Affaire de monastère de Saint-Naoum 140

h) Avis n° 10. Echange de populations grecques et turques 140

i) Avis n° 11. Service postal polonais à Dantzig 141

j) Requête pour avis n° 12. Le Patriarche œcuménique 142

k) Avis n° 2 *et* 3. Compétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole 145

Conclusion 147

Bibliographie 149

Imprimerie Bernigaud & Privat, 15, rue Bossuet. — Dijon